

LE BUDGET DU REICH

VOTE — EXÉCUTION — CONTRÔLE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le 25 février 1931, à 16 heures

PAR

Henry BONJOUR

Président : M. R. GONNARD, *professeur.*
Suffragants { MM. A. PHILIPP, *professeur.*
F. PERROUX, *agrégé.*

PARIS (5^e)

Marcel GIARD

LIBRAIRE-ÉDITEUR

16, rue Soufflot, et 12, rue Toullier

1931

LE
BUDGET DU REICH

VOTE — EXÉCUTION — CONTRÔLE

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.**

LE
BUDGET DU REICH

VOTE — EXÉCUTION — CONTRÔLE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le 25 février 1931, à 16 heures

PAR

Henry BONJOUR

Président : M. R. GONNARD, *professeur.*
Suffragants { MM. A. PHILIPP, *professeur.*
F. PERROUX, *agrégé.*

PARIS ^(5^e)

Marcel GIARD

LIBRAIRE-ÉDITEUR

16, rue Soufflot, et 12, rue Toullier

1931



A MON PÈRE

1871-1927

INTRODUCTION

Jusqu'au 1^{er} janvier 1923 l'Allemagne ne possédait pas une codification des règles de la Comptabilité publique. Le régime impérial avait adopté, pour son administration financière, les principales dispositions appliquées en Prusse et qui devaient être rassemblées dans la loi du 11 mai 1898, modifiée le 22 mars 1912 et, pour le contrôle juridictionnel, le statut de la « Chambre supérieure des Comptes » de la Prusse établi par la loi du 17 mars 1872, modifiée également par la loi de 1912 (1).

Plusieurs essais de réglementation des finances publiques avaient été tentés jusqu'à l'ouverture des hostilités mais n'avaient pu aboutir à cause des conflits incessants qui mettaient aux prises les gouvernements autoritaires et les membres du Reichstag désireux d'instituer un système politique se rapprochant le plus possible du régime parlementaire.

Un rappel de la politique financière suivie en Allemagne avant 1914 fera apparaître les raisons d'une lacune importante dans la législation au triple point de vue de l'autorisation des dépenses, du contrôle de la gestion et du vote des recettes.

Encore sous l'influence du conflit budgétaire qui avait divisé Landtag prussien et gouvernement royal de 1862 à 1866 (2), les rédacteurs de la Constitution de l'Allemagne du Nord —

(1) Les lois de contrôle financier des 21 mars 1910 et 4 avril 1915 contiennent quelques prescriptions complémentaires relatives à la surveillance de la gestion financière du Reich.

(2) X... *Les budgets en Prusse de 1862 à 1866* (Paris, 1877, Plon) et STURMHOEFEL, *Deutsche Geschichte*, II, p. 205.

reprise sur ce point par la Constitution impériale du 16 avril 1871 — n'avaient pas prodigué les précisions dans le domaine des finances publiques (1). « Toutes les recettes et toutes les dépenses de la Confédération — dit l'article 69 — doivent être évaluées d'avance pour chaque année et être portées au budget de l'Empire ». L'article 71 dispose que « les dépenses communes sont consenties, en règle générale, pour une année mais pourront l'être pour plusieurs années dans certains cas ». En ce qui concerne les recettes, l'article 70 de la Constitution de 1867 dispose que : « Pour faire face aux dépenses communes, on utilisera d'abord les excédents des années précédentes, s'il y a lieu, ainsi que les recettes communes provenant des douanes, des impôts de consommation communs, des postes et des télégraphes. Si ces recettes ne suffisent pas pour couvrir les dépenses, les divers Etats fédéraux devront fournir — tant que des impôts fédéraux ne seront pas établis — des contributions dans la proportion de leur population ; ces contributions seront établies par voie de législation fédérale et la perception en sera ordonnée par la Présidence jusqu'à concurrence du montant fixé par le budget (*des budgetmässigen Betrages*).

Le vote des dépenses.

C'est donc sur cette base étroite que devait se former le droit budgétaire de l'Empire.

En ce qui concerne le vote des crédits, le régime spécial des dépenses militaires allait constituer une première atteinte aux pouvoirs du Parlement. Le budget de l'armée — pendant une période de transition dont la fin a été reportée du 31 décembre 1871 au 31 décembre 1874 — a été établi et géré par l'empereur à qui il était remis 225 thalers par an et par homme dans les limites de l'effectif de paix fixé par la Constitution. Les dépenses militaires n'étaient votées ni par le Conseil fédéral ni par le Reichstag. L'Empereur était seulement tenu de leur

(1) Cf. LAFERRIÈRE (E.) et BATBIE (A.), p. 135 ; DARESTE (F. R. et P.), I, pp. 197-198.

présenter le budget spécial « pour qu'ils en prennent connaissance et fassent connaître leurs observations à son sujet ». En 1874, le ministère obtient du Parlement qu'il fixe d'avance, pour une période de 7 ans, l'effectif de l'armée. Le Reichstag était donc lié tous les ans, lors de l'examen du budget de la guerre, par les effectifs qu'il avait antérieurement approuvés. Le « septennat » fut renouvelé en 1881 et en 1888, après une dissolution du Reichstag. A partir de 1895, l'effectif de l'armée ne fut plus arrêté que tous les cinq ans (1).

Même dans l'examen des dépenses fédérales qui lui sont abandonnées, le Reichstag rencontre les plus grandes difficultés. Le budget est insuffisamment spécialisé. Dès 1875, apparaît une controverse qui n'est pas encore entièrement résolue actuellement ; le gouvernement engage-t-il sa responsabilité en ne respectant pas la spécialité des subdivisions contenues dans un « titre » qui est l'unité de vote ?

L'annualité du budget fut, un moment, mise en péril par Bismark. Le chancelier, en 1880, déposa — sans en obtenir l'adoption — un projet aux termes duquel le Parlement ne devait être réuni que tous les deux ans et devait dans sa session voter un budget biennal. Le gouvernement reprit son projet sous une autre forme ; les budgets pour 1883-84 et 1884-85 furent, conformément à la Constitution, inscrits dans des documents séparés — chacun ne s'appliquant que pendant un an — mais les deux budgets furent présentés en même temps. On espérait ainsi réduire le nombre et la portée des observations présentées. Mais le Reichstag rejeta en bloc le second budget et n'en reprit l'examen que sur l'invitation de l'Empereur qui désirait voir consacrer la session suivante à l'étude de la législation sociale (2).

(1) Cf. HOHLFELD (J.), *Geschichte des Deutschen Reiches*, 1871-1914 (Leipzig, 1924).

(2) Un refus de budget — le cas ne s'est pas présenté depuis 1871 — n'aurait guère contrarié le fonctionnement de l'Administration. L'article 71 de la Constitution de 1871 indique bien que les dépenses communes sont, en règle générale, consenties pour une année mais que dans certains cas particuliers elles pourront l'être pour plusieurs années « mais cet article, dit Laband (VI, p. 284), se rapporte au temps

Le contrôle budgétaire.

Les efforts du Reichstag tendant à conserver des pouvoirs en matière de finances publiques auraient été voués à l'insuccès s'ils n'avaient été accompagnés du souci d'assurer le contrôle de la gestion administrative, non seulement par le Parlement — dont l'examen ne pouvait être que superficiel — mais par un organisme spécialisé et relativement indépendant. Les conclusions d'une Cour des Comptes relevant du Reich auraient constitué la base la plus certaine du contrôle parlementaire. Mais, jusqu'en 1923, la comptabilité du Reich devait être soumise, à titre provisoire, à la Chambre supérieure des comptes prussienne en vertu d'une décision datant de 1868.

C'est à la fin de la session du Reichstag de l'Allemagne du Nord que fut déposé un projet de loi confiant à la Cour des Comptes l'examen de la gestion des deniers appartenant au Reich. Ce projet fut adopté et la loi du 4 juillet 1868 établit un régime valable pour les années 1867, 1868 et 1869. Une cour du Reich n'était pas établie mais la chambre prussienne prenait le nom de Cour des Comptes de l'Allemagne du Nord lorsqu'elle examinait les affaires relevant de la Confédération. Cette organisation pouvait s'expliquer par des considérations d'opportunité : la majeure partie des services fédéraux était gérée par les fonctionnaires prussiens et l'on n'estimait pas utile de prévoir une réglementation spéciale pour le Reich tant que la chambre supérieure elle-même n'aurait pas reçu le statut promis par l'article 104 de la Constitution prussienne. C'est

pour lequel la dépense est consentie ; il ne contient pas la règle, explicite ou non, que l'autorisation du Reichstag est la condition nécessaire et suffisante pour que le gouvernement d'Empire puisse effectuer une dépense quelconque ». Ce juriste estime que si certaines dépenses « discrétionnaires » doivent être autorisées par le Reichstag, toutes celles qui découlent de lois ou de contrats ont une base juridique plus forte que le budget : « sans doute, écrit-il, au point de vue formel, toutes les dépenses sont également soumises à l'autorisation du Reichstag... mais au point de vue matériel, cette autorisation n'est pas une véritable autorisation puisque le Reichstag n'a pas le droit de la refuser » (VI, p. 283).

pourquoi on n'adopta pas les dispositions destinées à modifier les règles anciennes : communication au Reichstag par la Cour des Comptes des dépenses hors budget, des dépassements de crédits, des infractions aux lois et affirmation, par la Cour, de la concordance entre les comptes des caisses et les comptes d'ordonnateurs (1).

En 1869, le Chancelier donne connaissance au Reichstag de l'instruction qu'il a rédigée pour la nouvelle Cour des Comptes. La division créée auprès du service prussien comprend un directeur, cinq conseillers, 28 reviseurs ; elle tient des séances distinctes de celles de la chambre supérieure. Son activité est réglée par l'instruction prussienne du 11 décembre 1824.

En 1870, puis en 1871, le régime provisoire fut prorogé tandis que l'on promettait toujours une réglementation définitive à la suite de la réorganisation de la chambre prussienne encore en suspens. Le Reichstag se contenta de voter des résolutions demandant au gouvernement de présenter un projet applicable à la Cour des Comptes du Reich. Les auteurs déclaraient que le développement de l'Administration impériale exigeait une juridiction spéciale, d'autant plus que l'institution prussienne était d'une insuffisance notoire puisque toutes les constatations d'infractions aux lois et règlements étaient exclusivement communiquées au roi de Prusse (2).

Le 27 mars 1872, la loi prussienne prévue par la Constitution de 1850 était enfin votée (3). Cette loi qui n'abrogeait pas les dispositions antérieures — notamment l'instruction de 1824 — confiait à la Chambre la vérification comptable de la gestion financière, l'examen de la légalité et de l'utilité des décisions administratives ainsi que le soin de proposer les réformes nécessaires. Cette juridiction, ne relevant que du souverain, devait communiquer au Landtag ses observations sur les points suivants :

concordance des comptes des comptables et de la comptabilité des ordonnateurs ;

(1) X... *Ueber den Rechnungshof*..., p. 516.

(2) Cf. SEECK, p. 189.

(3) Le texte de la loi et celui de l'instruction de 1824 figurent dans HUBRICH, p. 107-131 et p. 132-159.

dérogation aux dispositions du budget (dépassements de crédits non approuvés, infractions aux prescriptions légales).

Les décisions de la Chambre doivent résulter d'une délibération de tous ses membres en ce qui regarde les rapports au Roi, les observations transmises à la Diète, les instructions et avis.

Conformément à ses engagements, le Chancelier dépose, en 1872, un projet inspiré de la loi prussienne. Mais le Parlement n'obtient pas la modification des propositions qui lui sont soumises en ce qui concerne la communication au Reichstag du montant de certaines recettes extra budgétaires, le droit pour le Reichstag de faire poser des questions à la Cour et la transmission au Parlement des observations de la Cour sur les infractions aux lois de finances. De nouveaux projets de lois présentés en 1874, en 1875 et en 1877 ne recueillent pas, non plus, l'adhésion de la représentation populaire. En 1910, seulement, une loi du 21 mars, confiant à la Chambre prussienne l'examen des comptes du Reich pour la période 1909-1914, pose quelques principes pour un contrôle de la gestion budgétaire dépassant un peu la simple vérification comptable (1).

Enfin, pendant la guerre, la loi du 4 avril 1915 maintient le régime en vigueur jusqu'en 1919 et le statut budgétaire, organisant la comptabilité publique du Reich, établit une Cour des Comptes spéciale à laquelle doivent être adressés les comptes à partir de l'année 1920 (2).

Le vote des recettes.

C'est surtout à conserver son pouvoir de consentir les recettes que s'est attaché le Reichstag. Pendant longtemps, il n'a pas eu à voter de nouveaux impôts, les ressources de l'Empire étant assurées par les droits de douane, certains impôts indirects et

(1) V. Texte et exposé des motifs dans *Finanz-Archiv*, XXVIII [1911], I, p. 403-410.

(2) Dès avant 1914, la fusion théorique entre chambre prussienne des comptes et Cour du Reich ne se traduisait plus que par la communauté du président et des directeurs.

les contributions matriculaires fournies par les Etats fédéraux au prorata du nombre de leurs habitants. Même si la représentation populaire avait eu l'occasion de voter de nouvelles taxes, elle perdait, dès l'année suivante, le contrôle des recettes ainsi créées qui pouvaient être recouvrées par le gouvernement sans que celui-ci eut à solliciter une nouvelle autorisation (1).

L'origine des contributions matriculaires remonte à l'acte final de Vienne qui accordait à la Diète de la Confédération germanique le droit de fixer le montant des dépenses et de déterminer la proportion (*Matrikelmässiges Verhältnis*) d'après laquelle les Etats confédérés devaient être tenus d'y faire face. Le principe en avait été repris, à titre provisoire, par la Constitution de 1867 puis par celle de 1871. Le montant des contributions était fixé chaque année par le Reichstag lors du vote du budget et les députés voyaient là, à tort ou à raison, une de leurs prérogatives les plus importantes.

Les gouvernements du Reich et des Etats, par contre, reprochaient à ce système d'être dangereux pour la gestion des finances publiques ; le problème de l'équilibre budgétaire, en effet, se posait pour chacun des ministres des finances dans des conditions très différentes suivant les années et d'autant plus difficiles que lors de la fixation des sommes à verser au Reich on ne tenait pas compte des facultés financières des Etats mais uniquement de leur population.

Le chancelier remarquait, aussi, que les pouvoirs dévolus au Reichstag étaient, en l'espèce, très limités puisque ses membres devaient bien équilibrer les dépenses qu'ils avaient votées à l'aide de la seule ressource dont ils disposaient : les contributions matriculaires.

En 1868, Bismarck avait — à l'occasion d'un conflit avec le Bundesrat — montré qu'il aurait été satisfait de la suppression de ce droit. Forçant les termes de l'article 70 traduit plus haut, il

(1) Les juristes allemands font valoir que l'autorisation de percevoir les recettes est donnée une fois pour toutes parce que l'article 70 de la Constitution impériale exclut tacitement le vote annuel des impôts. Au contraire, la Constitution prussienne du 31 janvier 1850 dispose que « les taxes et impôts existants continuent à être perçues... tant qu'ils n'ont pas été modifiés par une loi » (art. 109).

expliquait, dans un mémoire au Bundesrat, que les contributions ne devaient pas être fixées au montant des dépenses prévues par le budget mais devaient — conformément au caractère fédéral de l'empire allemand — correspondre au total réel des dépenses effectuées. Cette interprétation hardie ne pouvait se recommander que de l'autorité du commentateur car, lors du vote de la Constitution de 1871, le texte du projet rédigé dans un sens favorable à la thèse gouvernementale sur ce point avait été modifié par le Reichstag pour devenir le nouvel article 70 qui confiait à l'assemblée élue la fixation, dans la loi de budget, des contributions matriculaires. Les tenants du régime parlementaire auraient, cependant, consenti à céder sur ce point si l'on avait mis à leur disposition un impôt à taux variable, ce qui leur aurait donné le moyen de mesurer les recettes dont la gestion était confiée au chancelier. Mais les impôts indirects et les douanes se prêtaient mal à cette procédure et les taxes directes étaient réservées aux finances locales (1).

La lutte à propos des contributions matriculaires.

En 1879, le Chancelier obtint la majoration du taux des droits de douane et des impôts communs ; il était donc possible, sans aucun inconvénient financier, de supprimer les contributions matriculaires combattues depuis 1867 par les Etats fédéraux. Mais le Reichstag ne voulut pas renoncer au droit qui lui était garanti par la Constitution. Un compromis intervint, la clause Franckenstein (§ 8 de la loi du 13 juillet 1879), aux termes duquel le produit des douanes et de l'impôt sur les tabacs dépassant 130 millions de marks serait reversé aux Pays, c'est-à-dire se compenserait avec le montant des contributions matriculaires qui étaient maintenues.

Dès l'année suivante, grâce à cette disposition, le solde des versements à la charge des Etats n'était plus que de 25,9 millions, pour tomber à 1,4 millions en 1882-83 et disparaître tota-

(1) Cf. SEECK, p. 194 et BEGEMANN, p. 32-33.

lement jusqu'au 31 mars 1894 (1). Pendant cette période, les versements aux Pays avaient varié de 5,4 millions (1887-88) à 139,8 millions (1889-90). Ils avaient atteint 42,6 millions en 1893-94; l'année suivante, au contraire, 30,3 millions de contributions matriculaires étaient nécessaires.

Ces variations considérables apportaient le plus grand trouble dans les budgets des Etats, surtout en Prusse. D'autre part, les finances du Reich étaient très instables. Un timide effort d'amélioration avait été tenté, en 1891, par le ministre von Miquel qui demanda au Reichstag de modifier la clause Frankenstein en portant de 130 à 140 millions la somme réservée au Reich. Ce projet fut rejeté et comme les versements aux Pays reprirent jusqu'en 1893-94, aucune nouvelle réforme ne fut envisagée.

Au cours des deux années suivantes, les Etats doivent verser au Reich de nouvelles contributions; aussitôt, on tente de réduire les contributions matriculaires en augmentant les autres recettes mais aucune modification n'est apportée au régime qui oppose versements du Reich et contributions des Pays (2). A partir de 1895, une situation économique favorable développe les recettes que le Reich retire des droits de douane et des taxes indirectes; les Pays voient aussi reprendre les versements. Mais la crise de 1899 et les dépenses en faveur de la Marine modifient la situation; le Reich est obligé de rechercher de nouvelles ressources; le budget de 1902 nécessite 50 millions de recettes nouvelles. Les Etats déclarent qu'ils ne peuvent accorder que 24 millions et 35 millions sont demandés à un emprunt supplémentaire. Les représentants fédéraux voudraient voir fixer un maximum aux contributions versées au Reich mais le Parlement s'oppose à une suppression de ses « garanties constitutionnelles ». Il tient, au contraire, à les préciser et la loi du 14 mai 1904 modifie l'article 70 de la Constitution en rendant permanent le système des contributions (3). En outre,

(1) *Denkschrift zur Reichsfinanzreform*, 1908, I, A, tableau 6, p. 68 et suivantes.

(2) Cf. *Denkschrift* ..., I, p. 22-23.

(3) Voici le texte du nouvel article 70 :

« Servent, en premier lieu, à la couverture des dépenses communes

les versements sont limités au produit des droits de timbre et des impôts sur l'alcool et le tabac. En fait, le Reichstag consent à stabiliser à 24 millions le montant des contributions matriculaires non couvertes par les versements et donne ainsi satisfaction aux Etats, laissant au gouvernement du Reich le soin d'équilibrer le budget en recourant au crédit.

En 1906, un impôt successoral du Reich est créé qui comporte une participation du cinquième au profit des finances locales. L'attribution au Reich d'une taxe directe représentait un lourd sacrifice de la part des Etats. En échange, leurs représentants demandaient la fixation d'un maximum aux contributions matriculaires. Il fut convenu que celles-ci ne devaient pas dépasser 0 mark 40 par habitant (1).

Le déficit du Reich grandissant toujours, une nouvelle série de lois fiscales fut soumise au Reichstag en 1908 mais les contributions matriculaires furent conservées, limitées, il est vrai — à partir de 1909 — à 0 mk 80 par habitant. De plus, elles devaient être remboursées aux Etats si le budget du Reich révélait un excédent (2). Au cours des années suivantes, le secrétaire du Trésor du Reich, le Dr Wermuth, sut faire agréer par le Reichstag le maintien du maximum des contributions.

En 1913 se termine cette lutte opiniâtre en faveur du droit pour le Reichstag de voter tous les ans une fraction des recettes

les recettes communes dérivant des douanes, des impôts communs, des chemins de fer, des postes et télégraphes et des autres branches de l'administration. Si ces recettes ne suffisent pas à couvrir les dépenses, il y est pourvu par une contribution imposée à chacun des Etats de la Confédération proportionnellement à la population de chacun d'eux et fixée — jusqu'à concurrence du montant fixé dans le budget — par le Chancelier d'Empire. Si ces contributions ne sont pas couvertes par les excédents d'impôts reversés aux Etats, elles doivent être restituées aux Etats confédérés dans la mesure où les autres recettes ordinaires de l'Empire dépassent ses besoins. Les excédents de l'année précédente servent, à moins que la loi budgétaire n'en dispose autrement, à couvrir les dépenses communes extraordinaires ».

(1) *Doc. Reichstag*, n° 992, XII, p. 27.

(2) Cf. SCHUMANN (F.), *Die Gesetzentwürfe zur Reichsfinanzreform von 1908 samt Denkschriftenband*, F. A. 1909, I, p. 124-227 et *die Finanzreform*, ib., 1910, I, p. 201-245.

budgétaires (1). Certains, parmi les parlementaires s'étaient attachés à cette prérogative pour sa valeur constitutionnelle, d'autres la considéraient, si imparfaite fut-elle, comme un symbole du fédéralisme dans un pays où les tendances unitaristes se développaient sans cesse. Au reste, le Parlement était dominé par d'autres soucis qui l'empêchèrent à jamais de reprendre cette controverse : d'abord le programme militaire qui exigea la création d'impôts du Reich incontestablement directs, puis la guerre, la Révolution, l'inflation.

*
* *

L'après-guerre.

Les nouvelles attributions conférées au Reich par la Constitution de Weimar rendaient indispensable la rédaction d'un règlement budgétaire précis et complet. On ne pouvait plus se contenter de réformes introduites par des articles des lois de finances ou des observations, des mentions figurant dans les chapitres du Budget. Les articles 85 et suivants de la constitution du 11 août 1919 constituaient une base insuffisante. Les principes qu'ils posent, formulés en termes imprécis, exigeaient impérieusement des développements des interprétations, la publication de directives destinées aux services d'exécution. Dès la loi de finances pour 1919, un paragraphe (§ 9 de la loi du 31 octobre 1919) prescrit que les dépenses supplémentaires — « en excédent du budget » ou « hors budget » — doivent être approuvées par le Ministre des Finances.

Malgré l'instabilité politique, malgré l'insécurité monétaire et la difficulté d'obtenir des ressources suffisantes, les différents services n'hésitent pas à engager des dépenses considérables sans attendre même l'autorisation du Parlement. On voit, dès 1920, se manifester ce que M. de Marcé appelle, dans son étude sur les dispositions financières de la Constitution de Weimar, la

(1) Cf. KÖPPE (prof. Dr H.), *Die Veredelung der Matrikularbeiträge* (Stuttgart, 1913) et STRUTZ (Dr G.), *Reichs- und Landessteuern im Hinblick auf die Wehrvorlagen* (Stuttgart, 1913).

« dictature de l'Administration » (1). Les services centraux — à leur tête, les différents ministres dépen- siers — s'insurgent contre les recommandations du Ministre des Finances à tel point que le Dr Wirth est obligé d'offrir sa démission.

En octobre 1920, le gouvernement se détermine à renforcer les pouvoirs du Ministre des Finances. Des décisions sont prises aux termes desquelles aucune mesure susceptible d'entraîner des conséquences financières ne peut être exécutée avant d'avoir obtenu l'agrément du Ministre des Finances. Sur opposition du ministre intéressé, l'affaire est portée devant le Conseil et réglée suivant les dispositions de ce qui devait devenir le § 21 du statut budgétaire. De plus, les fonctionnaires sont rendus responsables des infractions qu'ils commettent. Les services ne doivent pas tendre à augmenter leur importance ; ils doivent, au contraire, préparer la réduction de leurs frais généraux. Enfin, un haut fonctionnaire est adjoint au Ministre des Finances pour veiller à l'application des dispositions qui précèdent (2).

Le statut budgétaire.

Les quelques mois qui suivirent cet essai de réaction montrèrent l'inanité des bonnes résolutions prises. Les facilités de l'inflation rendaient inopérantes les mesures destinées à assurer l'application des principes d'économies. Aussi le gouvernement se décida-t-il à préparer un projet de règlement financier qui fut déposé le 9 juin 1922 (3). Le Reichstag l'adopta sans grandes modifications et la loi du 31 décembre 1922 fixa les principes de la comptabilité publique. Ce texte qui, en 131 articles, règle la préparation, le vote, l'exécution et le con-

(1) V. DE MARCÉ, *Le contrôle des finances en Allemagne d'après la Constitution de 1923 et le statut budgétaire du Reich en date du 31 décembre 1922*. Compte rendu de l'Académie des Sciences morales et politiques, septembre-octobre 1928, pp. 276-335.

(2) Cf. sur cette période : RESPONDEK (Dr E.), *Die Reichsfinanzen auf Grund der Reform von 1919-20* (Berlin, 1921, W. de Gruyter).

(3) L'exposé des motifs est partiellement reproduit dans *Finanz-Archiv*, XL [1923], II, pp. 225-264.

trôle du budget contient à côté de prescriptions de détail, l'énoncé des grands principes affirmés par la Science des Finances. OEuvre théorique fort bien conçue, la loi recèle cependant des imprécisions, elle tolère de nombreuses exceptions, génératrices d'irrégularités que ne vient interdire aucun règlement s'appliquant à tous les services du Reich. Les difficultés qui précédèrent la réforme monétaire, l'adaptation administrative aux nouvelles conditions financières ont retardé jusqu'en 1927 la publication de textes complémentaires. Après l'ordonnance sur le service de caisse ont paru, en 1929, les dispositions d'application du règlement budgétaire et le décret sur la reddition des comptes (1). Le cycle semblait ainsi fermé si quelques incidents, en même temps que le développement de la politique financière, n'avaient exigé une nouvelle réforme de la législation.

Le retour à la stabilité du mark permettait aux administrations de réclamer d'abondants crédits ; les budgets étaient approvisionnés par des recettes fiscales importantes, nombre de dépenses étaient imputées sur fonds d'emprunt. Les conditions économiques changeant, le recours au crédit devenant moins commode, il eut fallu sérieusement comprimer les dépenses dès 1927 pour éviter une crise qui devint aiguë en 1929.

Critique de la loi de 1922.

Malgré des dégrèvements, le poids des impôts était vivement ressenti par les contribuables qui commencèrent à s'intéresser à la législation budgétaire, à l'administration financière. L'opinion publique fut saisie de critiques, de projets de réformes qui s'avérèrent urgentes après des scandales tels que l'affaire du capitaine Lohmann, du Ministère de la guerre, engageant des dépenses considérables à l'insu — dit-on — de ses chefs. Des réformes provisoires, limitées à une année, furent insérées

(1) 6 août 1927 : *Reichskassenordnung* (*Reichsministerialblatt*, p. 357) ; 11 février 1929 : *Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden* (*R. m. bl.*, p. 49) ; 3 juillet 1929, *Rechnungslegungsordnung* (*R. m. bl.*, p. 439).

dans les lois de finances en attendant une modification du règlement budgétaire.

Les grands groupements industriels, les théoriciens blâmaient l'insuffisance de la loi du 31 décembre 1922 et demandaient le vote de mesures ayant pour objet une gestion plus économique, un contrôle plus serré des deniers publics (1). Enfin, le Reichstag, documenté par les rapports de la Cour des Comptes, réclamait de plus en plus vivement une amélioration de la législation financière qu'il souhaitait depuis mars 1928. Le statut budgétaire cessait pour beaucoup d'être ce que l'exposé des motifs de la loi rectificative appelle « une sorte de science occulte » (*Geheimwissenschaft*).

Il n'en est pas moins vrai — et c'est la première des critiques formulées — que la lecture du budget allemande est difficile, que les éclaircissements destinés au Parlement se tiennent souvent dans de prudentes généralités ou, même, font complètement défaut lorsqu'il s'agit de chapitres auxquels le gouvernement attache une particulière importance. La spécialisation est insuffisante, surtout dans le budget de la guerre. Les mentions relatives à l'exécution du budget — gestion autonome, recettes propres, reports, virements — seules ou combinées, compliquent encore l'étude de ce document et facilitent l'emploi de fonds pour des dépenses non autorisées par le Parlement.

Limitation de l'initiative des dépenses.

On regrette généralement la tendance à des dépenses toujours accrues, qu'elle se remarque dans l'Administration ou chez les membres du Reichstag (2). Les remèdes proposés sont

(1) Voir notamment Mosig (E.), *Einsparungsvorschläge zum Reichshaushaltsplan 1929-eine Etatskritische Denkschrift* (Hansabund, Berlin, mars et avril 1929) et le rapport du professeur Dr H. DORN, directeur ministériel, au congrès des juristes de Salzbourg : *Empfiehl es sich... die bestehenden Grundsätze über die Bewilligung der Einnahmen und Ausgaben... zu ändern* (Berlin, 1928, W. de Gruyter).

(2) Le Dr Kremer disait au Reichstag, le 26 février 1930 : « ... C'est

un accroissement des pouvoirs attribués au Ministre des Finances d'une part et, de l'autre, une limitation de l'initiative parlementaire. Toute proposition aboutissant à une augmentation des crédits jugés nécessaires par le cabinet devrait être compensée par une réduction des dépenses sur un autre point ou par la création de nouvelles recettes. Or, une raison puissante a fait écarter cette proposition : La perception des impôts n'est pas annuellement autorisée par la loi de finances et les contributions sont recouvrées en vertu de la loi qui a prévu leur création. Dès lors, tout amendement établissant une nouvelle taxe ou modifiant pour plus d'une année le taux d'un impôt existant ne peut être pris en considération car l'article 85, al. 3 de la Constitution interdit les adjonctions budgétaires. Par ailleurs, au point de vue politique, le Reichstag ne tient nullement à se dessaisir d'une de ses prérogatives les plus précieuses. En fait, l'initiative des dépenses est illimitée et l'article 85, alinéa 4 de la Constitution est inopérant. Si, en théorie, le Reichstag n'a pas le droit d'augmenter les crédits sans l'assentiment du Reichsrat, il peut annuler l'opposition de l'autre assemblée par une délibération prise à la majorité des deux tiers des voix. L'ultime ressource pour départager les deux assemblées — le referendum — n'a jamais été utilisée en matière budgétaire.

Le Commissaire aux économies.

On a pensé également à créer un ministère du budget ou à élargir les pouvoirs du commissaire aux Economies qui est actuellement le Président de la Cour des Comptes (1). Le Com-

toujours la même chose ; chaque département défend jusqu'au bout ses propres intérêts, chaque département demande toujours plus. » (*Compte rendu sténographique*, p. 4092 B).

(1) Voici l'analyse des directives qui lui ont été données par une lettre du 18 février 1927 (*R. m. bl.* du 6 mai, pp. 141-142) :

Le gouvernement prie le commissaire de le conseiller sur tout ce qui concerne la réorganisation, la simplification, la réduction des dépenses de l'administration.

1. Le Commissaire établit des rapports (*Gutachten*) sur l'ensemble de la gestion financière, s'occupe de la délimitation des compétences

missariat devait devenir un organe indépendant des ministères collaborant plus activement à la réforme administrative et prenant part à l'exécution du budget. Mais cette réforme aurait pour résultat de confondre un peu plus encore l'activité du commissaire et de la Cour des Comptes et de déposséder Parlement et Gouvernement d'une partie de leurs attributions, ce à quoi ni l'un ni l'autre n'ont consenti.

*
* *

Il n'était donc possible, dans ces conditions, que de réaliser des modifications de détail. Tel fut l'objet de la loi du 8 mars 1930 dont les répercussions pratiques semblent devoir être heureuses (1).

On étudiera dans les pages qui vont suivre la préparation,

entre les divers services du Reich ainsi qu'entre le Reich, les pays, les communes. Le Ministre des Finances et les autres ministres lui adressent des demandes sur des points particuliers. Le Commissaire peut aussi, de sa propre initiative, adresser au gouvernement rapports et propositions.

2. Le Commissaire est autorisé à effectuer ses vérifications dans tous les services ou à y envoyer des mandataires. Les chefs de services, les présidents des offices des finances des Pays lui prêtent leur concours. — Il peut exercer son activité dans le cadre de l'administration des Pays.

3. Le Commissaire est invité spécialement à assister à des séances du conseil des Ministres. Il peut y formuler des propositions sur des objets de son ressort. Il est autorisé à prendre part aux séances du Reichstag, du Reichsrat, du Conseil économique provisoire du Reich ou de leurs Commissions.

Il a à sa disposition un bureau dont le budget est annexé à celui de la Cour des Comptes.

(1) Le projet et l'exposé des motifs en date du 25 février 1929 (*Doc. du Reichstag*, n° 851, IV, 1928) ont été, en mars 1929, renvoyés à l'examen de la commission du budget. Celle-ci dut alors se consacrer à l'étude du budget pour 1929 et ne déposa « son rapport verbal » que le 18 décembre 1929 (*Doc.*, n° 1518). Les deuxième et troisième lecture eurent lieu le 26 février 1930 (*C. R. sténo* de 4067 B à 4101 D) et le texte fut promulgué le 8 mars 1930. La Commission, dont toutes les propositions furent adoptées par l'assemblée, avait considérablement transformé le texte du gouvernement.

le vote, la promulgation du budget. On s'efforcera, ensuite, de dégager les modalités particulières suivant lesquelles la codification allemande a appliqué les grands principes budgétaires ; ce faisant, on négligera le plus possible les controverses d'une doctrine moderne en cours d'élaboration au profit d'un exposé des règles formulées par la législation ou observées par l'Administration. La seconde partie de ce travail fournira des indications sur l'exécution du budget du Reich. Le triple contrôle administratif, juridictionnel et parlementaire fera l'objet d'une dernière subdivision de cette étude dont il sera nécessaire de faire précéder la conclusion par un examen des rapports étroits qui existent entre les finances du Reich et les budgets locaux.

On trouvera à la fin du volume, outre des extraits et analyses de l'ordonnance de 1927 sur le service des caisses, une traduction de la loi fixant le statut budgétaire du Reich.

Il a été publié, à notre connaissance, deux traductions de la loi du 31 décembre 1922 : l'une par M. de Marcé dans l'*Annuaire de Législation Etrangère* (1924, p. 301, longs extraits) ; l'autre, intégrale, insérée dans le *Bulletin de Statistique et de Législation Comparée* du Ministère des Finances (1927, II, p. 733). La traduction donnée en annexe qui tient compte du « rectificatif » s'efforce de conserver — quelquefois au détriment de la correction du style — la construction et les termes techniques du document allemand.

PREMIÈRE PARTIE

PRÉPARATION ET VOTE DU BUDGET

CHAPITRE PREMIER

LOI DE FINANCES, PROJET DE BUDGET ET BUDGET

Avant d'étudier l'application des grands principes budgétaires dans la législation allemande, il convient de donner quelques brèves indications sur les textes annuels, loi de finances et budget, qui règlent la vie financière du Reich.

§ 1^{er}.

La loi de finances.

Grâce à l'interdiction des adjonctions budgétaires la loi de finances ne comprend guère que vingt paragraphes sur lesquels on trouvera ci-après quelques renseignements (1). La loi débute par la récapitulation des chiffres totaux du budget qui y est annexé : budget ordinaire (recettes, dépenses permanentes et exceptionnelles) et budget extraordinaire (recettes, dépenses).

Les deux paragraphes suivants sont particuliers à l'ordonnance de 1930. Le § 2 autorise le gouvernement à réaliser

(1) L'ordre des paragraphes est celui du texte de 1930 (ordonnance prise en vertu de l'article 48 de la Constitution).

100 millions d'économies portant sur les postes pour lesquels il n'existe pas une obligation de payer de nature légale ou contractuelle. La liste des réductions effectuées doit être transmise au Reichstag et à la Cour des Comptes. Le § 3 permet au Ministre des Finances d'engager, en l'absence du Parlement, diverses dépenses telles que frais des élections rendues nécessaires par la dissolution du Reichstag, secours aux provinces de l'Est, etc.

Les articles suivants fixent les limites dans lesquelles est permise l'émission d'emprunts : 873 millions, montant approximatif du déficit du budget extraordinaire dont 24 millions au titre de l'année 1930 (§ 5) augmentés, le cas échéant, de la participation supplémentaire au capital de la Banque des Règlements Internationaux. De plus, 100 millions pourront être demandés au marché financier tant que n'aura pas été réalisée la cession d'une partie des actions de préférence de la Reichsbahn qui appartiennent au Trésor (§ 6) et 100 millions pourront être prélevés au profit de la Poste et des Chemins de fer sur le produit de l'emprunt international 5,5 0/0 1930.

Par ailleurs, le déficit du budget ordinaire à la fin de 1929 doit être couvert par un emprunt de 465 millions. Au déficit propre de 1928 — soit 154 millions — s'ajoute celui de 1929 qui atteint 311 millions (§ 9). La loi du 24 décembre 1929 (loi Schacht) imposait l'obligation de rembourser en 1930 une somme de 450 millions de dette flottante. Elle autorisait, d'autre part, un emprunt de 350 millions remboursable en 7 mensualités de 50 millions. C'est dans ce but qu'a été rédigé le § 11 de la loi de finances.

Le § 7 prévoit, pour le soutien du cours des fonds d'Etat, des rachats en Bourse. Le maximum des emprunts de Trésorerie (fonds de roulement) est arrêté à 500 millions pour la Caisse Centrale et à 75 millions pour le monopole de l'Alcool (§ 8). Les §§ 4, 13 et 14 sont relatifs aux assurances sociales. Les §§ 18, 19 et 20 traitent de questions de personnel ; le § 22 fixe les traitements des fonctionnaires supérieurs de la Reichsbahn. Les §§ 21 et 24 concernent l'expropriation et la vente d'immeubles en Rhénanie. Le § 17 enfin contient une clause de style qui prescrit la constitution d'une réserve générale, l'en-

gagement du dernier dixième des dépenses de matériel étant soumis à l'approbation du Ministre des Finances. Cette disposition figurait déjà dans la loi des finances pour 1929 (§ 14).

L'amortissement de la dette publique étant réglé par la loi du 16 juillet 1925 pour la dette revalorisée et par des lois ou des dispositions spéciales pour les emprunts nouveaux, un paragraphe de la loi de finances (§ 15 en 1930) suspend l'application de la loi du 15 juillet 1909. Le § 12 permet, en dernier lieu, au gouvernement d'accorder sa garantie à certaines entreprises et le § 16 autorise des virements entre certains postes du budget.

§ 2.

Projet de budget et budget.

Le projet de budget se présente sous la forme de deux forts volumes qu'on peut se procurer en librairie et qui coûtent 18 marks environ. En outre, un fascicule spécial contient, depuis quelques années, une sorte d'exposé des motifs.

L'« aperçu financier du budget de 1930 » (1) constitue un document de 256 pages qui comporte un texte de 38 pages traitant d'abord de la situation budgétaire en 1929 de la situation de Trésorerie et de la fortune du Reich. Le Ministre des Finances y étudie ensuite l'équilibre budgétaire, l'accroissement des dépenses, l'évolution des sommes versées aux Pays et termine par un examen assez détaillé du projet de budget. Les annexes donnent, sous forme de tableaux ou d'études, les chiffres totaux du projet de budget pour 1930, la répartition des dépenses qui y sont inscrites, la comparaison des budgets pour 1929 et 1930, les recettes et les dépenses nettes du projet pour 1930, l'évolution du budget extraordinaire, les excédents et déficits des années 1924 à 1929, les versements aux Pays, les recouvrements et les dépenses de l'Administration fiscale prévus pour 1930, les crédits reportables et les crédits reportés, la structure des recettes et dépenses du Reich de 1924 à 1930,

(1) *Documents du Reichstag*, n° 1993, IV, 1928.

un tableau — dressé par l'Office de Statistique — présentant dans un ordre logique les recettes et dépenses budgétaires de 1926 à 1930, les dépenses du Reich des Pays et des Communes en 1913 et de 1925 à 1927, le nombre des emplois prévus pour 1930, les impôts non encore recouvrés au 1^{er} octobre 1929, les recettes et les dépenses effectives d'avril 1929 à février 1930. Enfin un rapport détaillé du Rapporteur général au Reichsrat clôt l'« aperçu » (1).

Dans le premier tome du projet proprement dit figurent le projet de la loi de finances et une table alphabétique détaillée renvoyant aux différents budgets. La loi du 31 décembre 1922, en effet, prévoit deux sortes de tableaux : le tableau d'ensemble (*Gesamtplan*) et les budgets particuliers (*Einzelhaushalte*). Le tableau d'ensemble comprend les deux subdivisions indiquées par le statut : budget ordinaire et budget extraordinaire. Sous chacune d'elles sont récapitulées les recettes et les dépenses par grandes catégories de services. Le tableau d'ensemble et la récapitulation constituent la première annexe à la loi de finances. Trois autres annexes contiennent les dispositions d'exécution relatives aux traitements, le tableau des traitements de l'Administration centrale de l'Assurance — employés et le tableau des officiers ayant droit au logement. Enfin, cinq appendices reprennent les tableaux des traitements et indemnités diverses du personnel. Une dernière annexe reproduit l'exposé des motifs de la loi de finances.

Viennent ensuite les budgets particuliers, par ministère, service autonome ou groupe de dépenses spéciales (Réparations, Pensions, Dette, etc.). En voici la liste :

I. Président du Reich.

II. Reichstag.

III. Ministère du Reich, Chancelier du Reich, bureau de la chancellerie.

IV. Affaires étrangères.

(1) L'aperçu financier du Budget de 1929 (*Doc. du Reichstag*, n° 885, IV, 1928) comprend toutes les rubriques énumérées ci-dessus dans un ordre analogue.

V. Intérieur.

V a. Régions occupées.

VI. Ministère de l'économie nationale.

VI a. Conseil économique provisoire.

VII. Travail.

VIII. Reichswehr : A. Armée de terre ; B. Marine.

Le second volume est consacré aux budgets particuliers suivants :

IX. Justice.

X. Alimentation et agriculture.

XI. Communications.

XII. Pensions.

XIII. Cour des Comptes.

XIV. Dette.

XV. Ministère des finances.

XVII. Administration générale des finances (en recettes, le produit des impôts, de la frappe des monnaies et le dividende des actions des chemins de fer ; aux dépenses, certains versements aux Pays).

XVIII. Ministère des Postes (en recettes : versements de l'excédent de recettes de la Poste ; aux dépenses : traitement du Ministre ; budget de l'Imprimerie du Reich).

XX. Charges de guerre (en recettes : impôt de Réparations des Chemins de fer ; aux dépenses : versements à certains fonctionnaires, dépenses pour les frontières, etc., dépenses de réparations).

Chaque budget particulier possède une pagination spéciale. Il contient, dans l'ordre, les recettes ordinaires, les dépenses ordinaires qui se subdivisent en permanentes et exceptionnelles, les recettes et les dépenses extraordinaires (1). Les différents postes (Titres) sont groupés en chapitres ; le numéro des chapitres consacrés aux crédits exceptionnels est précédé de la lettre E (*einmalig*). La disposition des tableaux, sur deux pages, est la suivante :

(1) Voir les §§ 3 à 6 du statut budgétaire.

IV. — Budget ordinaire :
Dépenses permanentes, chap. 1, Titres 1 à 4.

Chap. Titre	Dépense	Montant pour l'année comptable 1930	Pour 1929 ont été votés	D'où	
				en plus	en moins
			R. M.	R. M.	R. M.

(page de gauche).

IV. — Affaires étrangères :
Budget pour 1930.

Recettes des dépenses (y compris les restes) pendant l'année comptable			Explications
1928	1927	1926	
1.000 R. M.	1.000 R. M.	1.000 R. M.	

(page de droite).

CHAPITRE II

PRÉPARATION ET VOTE DU BUDGET

§ 1^{er}.

La préparation.

Le règlement budgétaire (R. H. O.) prévoit que le projet de budget est présenté au Reichsrat le 1^{er} novembre au plus tard. Aussi, dès le 13 août précédant la date d'ouverture de l'année financière (1^{er} avril), le Ministre des finances doit-il être en possession de la majeure partie des propositions soumises par les différents services (1). C'est même le 1^{er} juin, dernier délai, — 11 mois avant l'entrée en vigueur du budget — que doivent être annoncées les dépenses importantes qui sont envisagées afin que les discussions, correspondances et enquêtes à leur sujet ne retardent pas le dépôt du projet. La négligence ou la mauvaise volonté administrative est sanctionnée par le § 19, alinéa 2 du règlement d'après lequel les propositions présentées après la date fixée ne peuvent être insérées dans le budget que dans des cas exceptionnels.

Dans chaque ministère ou service (2), les propositions sont établies sur un modèle uniforme imposé par le Ministre des finances. Pour les dépenses permanentes, par exemple, les crédits de personnel sont inscrits dans les dix premiers titres, aux dépenses de matériel sont consacrés les titres de 20 à 30 tan-

(1) Cf. § 19 de la loi et § 7 des dispositions d'application.

(2) Présidence du Reich, Cour des Comptes, Commissaire aux économies, Reichstag.

dis que les crédits d'ordre général figurent aux titres 31, 32, etc. Tous les titres sont repris même si aucune évaluation ne doit être portée en regard. Ainsi, les dépenses de même nature peuvent être facilement comparées d'une année à l'autre pour toutes les administrations.

Diverses autres prescriptions ont pour but de faciliter le travail des bureaux. Les propositions sont établies en cinq exemplaires. L'un d'eux est un exemplaire du budget pour l'année en cours, dûment corrigé. Les mentions nouvelles, à l'encre rouge, ont pour but d'appeler l'attention des services chargés de vérifier les projets sur l'importance des modifications apportées. Enfin, deux états doivent être annexés aux documents communiqués au Ministère des finances ; ce sont l'état des crédits reportables, des restes à dépenser repris pour l'année comptable en cours et des anticipations ainsi que l'état des demandes dont le montant diffère de celui de l'année précédente (1).

Les discussions entre le Ministre des finances et les diverses administrations sont conduites, autant que possible, oralement et le Commissaire aux économies participe souvent aux conversations. Celles-ci sont complétées par des échanges de correspondances. C'est normalement à la fin du mois d'octobre que le projet est au point. Aux différents budgets modifiés, s'il y a lieu, le Ministre des finances joint celui de son département (2).

(1) Le modèle n° 1 comporte les colonnes suivantes : budget particulier, titre, chapitre, montant au budget de l'année courante, restes à dépenser et anticipations reportées de l'année écoulée à l'année courante, total des deux précédentes colonnes autorisé pour l'année courante, somme à inscrire au budget suivant. Modèle n° 2 : budget particulier, comparativement à l'année précédente : en plus — en moins — brève explication et, pour chaque service, récapitulation des chiffres du budget ordinaire et du budget extraordinaire.

(2) L'examen des propositions est facilité par trois états produits par les différents ministères au 1^{er} octobre de chaque année. Le premier est un tableau des emplois de fonctionnaires classés d'après les traitements attribués. Le second répartit les dépenses envisagées en dépenses pour traitements, pensions, secours, matériel, service postal, entretien des bâtiments, etc. Le dernier est un inventaire des automobiles appartenant au Reich.

Le projet est ensuite examiné par le Cabinet. Les chefs des divers départements soumettent aux Conseils celles de leurs propositions qui ont été rejetées ou modifiées à condition qu'il s'agisse de grosses sommes ou de questions auxquelles ils attachent une importance de principe (1). Si le Ministre intéressé obtient gain de cause, le Ministre des finances peut provoquer un nouveau vote auquel doivent participer tous les ministres et le crédit n'est définitivement approuvé que s'il recueille l'assentiment de la majorité et si le Chancelier vote avec la majorité.

Cette procédure est légèrement modifiée pour les propositions de la Cour des Comptes et du Reichstag : le Ministre des finances doit signaler toutes les modifications, importantes ou non, apportées aux projets établis par ces deux organes de l'Etat. Si le Président du Reichstag est en désaccord avec le Ministre des finances, celui-ci présentera au Parlement le projet du Président du Reichstag en même temps que celui dressé par ses propres services (2).

§ 2.

Le projet devant le Reichsrat.

Le Reichsrat connaît en premier lieu du projet de budget bien que le Reichstag, élu au suffrage universel, soit dépositaire de la majeure partie du pouvoir législatif (3). D'ailleurs, le Reichsrat n'a pas les pouvoirs d'une chambre haute. S'il jouit du droit d'examiner en premier lieu les projets de loi, c'est qu'il peut être considéré, dans une certaine mesure, comme le successeur du Conseil Fédéral de la Constitution impériale. Il est nécessaire dans le nouveau Reich, de faire adopter par un conseil administratif, formé de délégués désignés par les pouvoirs publics des Pays, le projet qui sera soumis ensuite aux représentants du peuple. Enfin, la priorité — qui n'est pas spéciale au budget — ne signifie pas que le gouvernement ait

(1) §§ 20 et 21 de la loi.

(2) § 21.

(3) Cf. les articles 60 à 85 de la Constitution de Weimar.

besoin de l'approbation du Reichsrat pour transmettre le projet au Reichstag. Il lui suffit simplement d'être en possession d'une délibération du Reichsrat, positive ou négative, pour pouvoir soumettre son projet à la chambre élue par le suffrage universel.

La Commission du Budget et des Comptes (9 membres) à laquelle le projet est renvoyé par l'assemblée examine les propositions gouvernementales. La commission est présidée par le Ministre des finances du Reich ou ses représentants et les délibérations sont secrètes. Un rapporteur général est désigné ; son consciencieux travail figure depuis quelques années aux annexes du projet de budget.

Les membres du Reichsrat peuvent modifier les propositions du gouvernement ; si les amendements revêtent une grande importance ou si un ministre le demande, le projet revient devant le Conseil des ministres. Celui-ci peut se ranger à l'opinion du Reichsrat ; dans le cas contraire, l'« aperçu » — qui tient lieu de l'exposé des motifs français — contient, lors de la transmission du projet au Reichstag, une note faisant connaître les votes de la première assemblée et les raisons qui incitent le gouvernement à n'en pas tenir compte. Les chiffres soumis à l'approbation demeurent ceux du projet primitif.

§ 3.

La discussion au Reichstag.

La discussion du budget au Reichstag est ouverte par un grand discours du Ministre des finances qui étudie la situation financière actuelle, les charges et les ressources nouvelles, les conditions d'équilibre et les réformes souhaitables (1).

(1) Voici les principaux chapitres du discours prononcé le 14 mars 1929 à l'occasion du dépôt du projet pour 1929-30 : conditions économiques et situation financière, assurance-chômage, équilibre difficile, charges fiscales, augmentations d'impôts et dégrèvements, rapports entre Reich et Pays (cf. *Bulletin de Statistique et de Législation comparée*, juin 1929, p. 1321-1335 et feuille d'errata insérée dans la livraison suivante).

Cet exposé est immédiatement suivi d'une discussion générale à laquelle participent les porte-parole des divers groupes. Ceux-ci, dans leurs déclarations, ne traitent pas seulement de questions spécifiquement budgétaires; ils abordent aussi l'examen des problèmes politiques du moment (1). Aucun amendement ne peut être déposé (2) et le projet est renvoyé à la Commission du budget.

La Commission du budget.

Cette commission permanente, dont les 35 membres sont désignés par les groupes pour la durée d'une législature, s'occupe, non seulement du budget mais de tous les projets ou propositions qui engagent les deniers publics. Depuis 1928, elle examine également le Compte budgétaire qui était soumis auparavant à une commission spéciale de 7 députés. Ceux-ci, nommés à la Commission du budget, forment une sous-commission de spécialistes sur lesquels leurs collègues se reposent un peu du soin de vérifier les documents retraçant l'exécution du budget (3).

Il existe, d'autre part, une commission fiscale à laquelle sont renvoyés les projets de lois d'impôts mais qui n'a pas qualité pour apprécier l'évaluation budgétaire du produit des impôts. La délimitation de compétence est assez délicate et certains auteurs critiquent la dualité des commissions (4).

Les séances ne sont pas publiques. Peuvent y prendre part certains représentants des groupes parlementaires et y assister les députés qui le désirent. Mais le règlement prévoit la faculté

(1) D'après le règlement de l'Assemblée (*R. G. Bl.*, 1923, II, p. 101) la première des trois « lectures » ne peut avoir lieu que 3 jours après la distribution du projet.

(2) § 37 du règlement du Reichstag.

(3) Il existe, enfin, une autre sous-commission, dite des « économies », qui comprend 10 à 12 membres et qui fonctionne depuis 1925. Elle traite les affaires de personnel et d'autres questions importantes. Si, la plupart du temps, elle propose des réductions de crédits, il lui arrive, parfois, de voter des augmentations de dépenses.

(4) F. NEUMARK, *der Reichshaushaltsplan*, p. 87.

d'ordonner le huis-clos. Les procès-verbaux ne sont pas rendus publics mais le *Reichsanzeiger* donne un compte rendu sommaire des travaux. Les commissaires entendent les ministres et, le plus souvent, les hauts fonctionnaires des ministères intéressés.

La Commission du budget est loin d'avoir les pouvoirs que se sont conféré les organismes analogues du Parlement français. On lui reproche, cependant, une certaine immixtion dans l'administration qui entraîne des complications, des frais excessifs et qui diminue l'autorité du gouvernement (1).

Les décisions de la Commission sont portées à la connaissance de l'Assemblée par des « rapports verbaux » — un pour chacun des budgets particuliers — motivant un ou plusieurs amendements (2). Ces rapports sont faits par ceux des membres de la Commission qui ont été désignés comme rapporteurs ou rapporteurs-adjoints.

L'exposé du rapporteur ouvre la seconde lecture, consacrée à l'examen des détails du projet et à l'adoption des différents budgets particuliers. La discussion sur l'activité d'un ministre s'engage, à l'ordinaire, à propos du chapitre premier de son budget. Plusieurs chapitres peuvent être groupés pour être soumis au vote (3). En réalité, ne font l'objet d'un vote spécial que les chapitres et titres dont la modification est demandée par la commission ou par un député. Après le vote du plan d'ensemble et de la loi de budget, la deuxième lecture est terminée.

Le Président coordonne les modifications adoptées et le projet ainsi transformé forme la base de la troisième lecture qui ne peut commencer que deux jours après la distribution des nouvelles propositions. Au cours de cette délibération a lieu une nouvelle discussion générale et un examen des chapitres. Les amendements, pour être recevables, doivent être signés par quinze députés au moins. Les propositions de résolutions relatives à un chapitre du budget ne peuvent être soumises au

(1) WACHSMANN, ... *Ersparnis im öffentlichen Haushalt* (*Deutsche Wirtschafts-Zeitung*, 10 novembre 1927, p. 1054).

(2) Ces « rapports verbaux » très brefs sont quelquefois reproduits dans les impressions du Reichstag. Les exposés des rapporteurs figurent dans les comptes rendus sténographiques.

(3) Cf. § 42 du règlement du Reichstag.

scrutin que pendant la troisième lecture (1). Un vote sur l'ensemble clôt la délibération.

L'initiative parlementaire.

L'initiative parlementaire est réglementée par le statut budgétaire et par la Constitution. D'après le § 17 du statut, seules peuvent être votées les dépenses nécessaires au bon fonctionnement de l'Administration, à l'accomplissement des devoirs incombant au Reich et à l'exécution de ses engagements juridiques. Mais la pratique montre bien que cette disposition a été considérée comme une simple clause de style. Les députés ont le droit de modifier l'évaluation des recettes prévues, d'augmenter ou de diminuer les crédits. Les impôts étant perçus en vertu de lois spéciales, le Parlement ne saurait — modifiant simplement les chiffres de budget — limiter ou supprimer le recouvrement des contributions. On admet, d'autre part, que les crédits afférents à des dettes du Reich, ou à des engagements pris ou à prendre en vertu d'une loi ne peuvent être supprimés par le Reichstag. Celui-ci, enfin, a le droit de majorer les crédits, d'introduire des dépenses non prévues mais il se heurte souvent au veto du Reichsrat.

L'initiative individuelle des membres du Reichstag est assez restreinte car l'examen du projet gouvernemental est principalement mené par les « fractions » politiques fortement constituées. Dans certains cas, celles-ci négocient, hors séance, des compromis avec le Cabinet ou bien les groupes de la majorité réunissent leurs spécialistes en une commission restreinte dont les décisions sont ensuite entérinées par l'assemblée. Il en est de même pour les autres projets d'ordre financier.

§ 4.

La promulgation.

Si aucune majoration des crédits votés par le Reichsrat n'a été décidée, le budget est transmis au Président du Reich

(1) § 48 du règlement du Reichstag.

chargé de le promulguer et de le faire publier dans le *Reichsgesetzblatt*. Dans le cas contraire, il y a lieu d'attendre l'approbation par le Reichsrat des augmentations de dépenses (1). Tandis que pour les autres lois il suffit d'un délai de 15 jours sans opposition du Reichsrat pour que la loi puisse être promulguée, une procédure spéciale s'applique au budget (2). Si le Reichsrat ne prend aucune décision ou s'il oppose son veto au projet tel qu'il ressort de la délibération du Reichstag, le Président du Reich peut théoriquement choisir une des deux solutions suivantes : ou bien organiser un referendum dans un délai de trois mois pour trancher le différend ou bien provoquer une nouvelle délibération du Reichstag. Si celui-ci maintient sa décision à la majorité des deux tiers des voix, le Président est autorisé à promulguer le budget ou à le soumettre à un referendum. Le Reichstag a toujours annulé le veto de l'autre assemblée par une délibération prise à la majorité requise.

En général, une loi entre en vigueur le quatorzième jour qui en suit la publication, à Berlin, dans le *Reichsgesetzblatt* (3). On doit admettre qu'il n'y a pas lieu de tenir compte de ce délai et que la loi du budget est applicable le premier jour de l'année financière. Dans le cas de conflit entre les deux assemblées, le Président du Reich promulgue la loi et le budget tels qu'ils ont été votés par le Reichstag, à l'exception des crédits majorés et des dépenses nouvelles autorisées par le Reichstag (4).

(1) Art. 85, al. 4 de la Constitution.

(2) D'après l'article 74 de la Constitution, le Reichsrat dispose de deux nouvelles semaines pour motiver sa décision.

(3) Art. 71 de la Constitution.

(4) La loi de finances ne contient que des dispositions de service ; d'après la Constitution (§ 85, al. 3), « ne sont pas admises dans la loi de budget les prescriptions dont la durée d'application s'étend au delà de l'année comptable ou qui ne concernent pas les recettes ni les dépenses du Reich ». Cette disposition est, en général, fidèlement observée. Mais le gouvernement a tenté, à plusieurs reprises, de joindre au projet du budget d'autres propositions dont le vote, disait-il, était urgent et qui étaient en rapports étroits avec la loi de finances. Même les dispositions fiscales sont rarement incluses dans la loi de finances ; la loi de budget pour 1929 contenait bien un paragraphe majorant de 8 o/o l'impôt sur la fortune mais cette augmentation ne devait être appliquée que pendant l'année 1929-30.

CHAPITRE III

ÉVALUATION DES DÉPENSES ET DES RECETTES

Les méthodes d'évaluation des dépenses et des recettes sont en partie indiquées par le statut budgétaire ; elles résultent, également, de la pratique administrative.

Dépenses.

En ce qui concerne les dépenses, l'appréciation des traitements et indemnités diverses du personnel se fait sur la base de la « liste des emplois » prévue par le § 11, al. 2 du statut. Mais cette liste ne permet pas de déterminer le total des postes effectivement pourvus, ni le montant des indemnités personnelles (charges de famille, majorations d'ancienneté, etc.). L'évaluation en est faite à la date du 1^{er} juillet précédant l'ouverture de l'année financière, compte tenu de la situation particulière de chacun des agents (1).

La charge des pensions civiles et militaires s'apprécie plus difficilement. Jusqu'en 1930, en effet, de nouvelles demandes venaient sans cesse fausser les prévisions. D'après le Ministre des finances, le total des pensions payées de 1925 à 1929 a été le suivant (2) :

(1) En Prusse, au contraire, l'évaluation se base, dans chaque catégorie, sur le traitement moyen des fonctionnaires.

(2) Discours du Dr Dietrich aux commissions réunies du Reichstag le 28 juin 1930 (*D. R. A.* du 1^{er} juillet)

1925.	1.390 millions de <i>R. M.</i>	
1926.	1.457	—
1927.	1.630	—
1928.	1.853	—
1929.	1.778	—
1930.	1.760	—

Les autres demandes de crédits résultent, à défaut d'éléments certains, d'approximations basées sur la moyenne des dépenses effectivement payées au cours des années antérieures.

Avant la guerre, les calculs portaient sur trois, puis deux ans. La loi du 31 décembre 1922 (§ 10) indique que l'évaluation se fait « ... soit d'après la moyenne de ... la dépense au cours de périodes déterminées qui ont immédiatement précédé l'établissement du budget, soit d'après d'autres bases dont il devra être rendu compte dans les explications du budget ». Actuellement, on inscrit dans le projet la moyenne annuelle établie d'après les trois premiers trimestres des deux dernières années dont les comptes sont clos, moyenne corrigée, s'il y a lieu, eu égard au montant des crédits accordés pour l'année courante, aux circonstances spéciales à un service ou aux conditions économiques générales.

Il ne peut exister de formule pour les dépenses exceptionnelles ou extraordinaires. Le statut budgétaire contient plusieurs textes relatifs aux constructions. A l'appui de la première demande de crédits, les services doivent établir un devis de la dépense totale et rappeler chaque année, tant que l'œuvre n'est pas achevée, les sommes accordées et dépensées au cours des périodes précédentes (§ 13). Les plans, devis et notices de constructions doivent être soumis au Parlement (§ 14, nouveau). Il ne peut y avoir d'exception que pour les devis inférieurs à 500.000 *R. M.* Si les circonstances nécessitent une modification des documents présentés, les administrations doivent solliciter l'assentiment du Reichsrat et du Reichstag. Enfin, pour éviter des abus, le § 30 *a* (nouveau) prescrit que, sur les crédits d'entretien des bâtiments, les frais de transformation ou d'agrandissement d'immeubles ne peuvent être engagés s'ils

dépassent 30.000 R. M. (dont 10.000 R. M. pour l'achat de terrains).

Recettes.

La moyenne des deux dernières années servait également, sous le régime impérial, à évaluer les recettes, principalement les recettes fiscales. Les conséquences de la guerre et l'inflation monétaire n'ont pas facilité la prévision des recettes. Les chiffres inscrits au budget de 1924 représentent le quadruple des encaissements effectués pendant le trimestre janvier-mars 1924 et les recettes réelles ont dépassé de 40 0/0 les évaluations. Le budget pour 1927 indique les prévisions pour 1927, pour 1926, les recettes pour les six premiers mois de 1926, les recettes annuelles de 1924, 1925, 1926 mais les calculs ont été établis d'après les encaissements connus des six premiers mois de 1926 (1). En présence de l'augmentation progressive des recettes fiscales, malgré des dégrèvements appréciables, les préparateurs du budget ont fait preuve d'un grand optimisme dans leurs prévisions. Les plus-values qui se sont révélées malgré cet optimisme ont été employées à équilibrer les dépassements de crédits du budget ordinaire (2).

A mainte reprise, d'autre part, le Parlement a majoré les évaluations de recettes afin de procurer au gouvernement des ressources destinées à faire face aux augmentations de crédits. Sous le régime impérial, les relèvements des recettes devaient recevoir l'approbation des gouvernements confédérés. Cette restriction supprimée, le Reichstag — lors de l'adoption du

(1) Les explications du budget pour 1930 — préparé au cours de 1930 — tiennent compte des encaissements de l'année comptable 1929.

(2) Reversements aux Pays non déduits, le rendement des impôts et droits de douane a été de :

1924.	7.368 millions de R. M.
1925.	6.857 —
1926.	7.174 —
1927.	8.490 —
1928.	9.024 —
1929.	9.172 —

budget ou d'un budget supplémentaire — a toute latitude pour équilibrer fictivement les nouveaux crédits qu'il vote. Les protestations des Ministres des finances n'ont pas fait cesser cette pratique à laquelle sont dues, en partie, les difficultés financières qu'a traversées l'Allemagne en 1929 (1). Enfin, le Reichstag n'a éprouvé aucun scrupule, pour réaliser un équilibre fictif, à réduire les prévisions de dépenses même de celles qu'il savait devoir faire ensuite l'objet d'une demande de crédits additionnels.

(1) Déclarations du D^r Hilferding à la commission du budget (D. R. A. du 1^{er} novembre 1929). Cf. NEUMARK, *op. cit.*, p. 280-283.

CHAPITRE IV

ANNUALITÉ. — AUTORISATION PRÉALABLE

§ 1^{er}.

Annualité, début de l'année financière.

Les dépenses sont, en règle générale, consenties pour une année ; elles peuvent être exceptionnellement votées pour une durée plus longue (1). En fait, depuis 1919, il n'y a jamais eu d'infraction au principe de l'annualité. Il n'en était pas de même avant la guerre et le Reichstag a dû, souvent sans succès, lutter pour que tous les projets de crédits lui soient soumis tous les ans.

L'année budgétaire commence le 1^{er} avril et se termine le 31 mars. La comptabilité publique du Reich a adopté le système de la gestion (2) ; les crédits, en effet, ne peuvent être utilisés qu'au cours de l'année comptable (3). Les recettes et les dépenses sont imputées au compte de l'année pendant lesquelles elles ont été obtenues ou effectuées. Mais la loi prévoit quelques correctifs ; les livres ne sont pas arrêtés au 31 mars. Pendant une période de deux mois, divers rattachements peu-

(1) Cf. Art. 85, al. 3 de la Constitution.

(2) §§ 30 et 68 du règlement budgétaire. Le début de l'exercice a été reporté du 1^{er} janvier au 1^{er} avril par la loi du 21 février 1876.

(3) La perception des recettes fiscales n'est pas autorisée chaque année par la loi de finances. Les impôts sont levés en vertu d'une loi spéciale tant qu'une autre loi ne modifie pas le taux des contributions ou ne supprime pas un impôt déterminé,

vent être opérés. Ainsi évite-t-on certains inconvénients de la gestion en conservant son avantage le plus clair, la rapidité dans la présentation des comptes.

L'application du principe de l'annualité comporte quelques exceptions : les reports de crédits, les anticipations et le système des crédits délégués à une gestion autonome (1).

§ 2.

Règle de l'autorisation préalable. — Les budgets provisoires.

Malgré les méticuleuses précautions prises pour assurer le vote du budget avant l'ouverture de l'année financière, il arrive que la loi de finances ne puisse entrer en vigueur le 1^{er} avril, soit que le gouvernement ait présenté son projet de budget en retard soit que le Parlement s'attarde à le discuter ou voit ses travaux interrompus par une crise politique.

Jusqu'en 1903, le budget de l'Empire a toujours été voté avant le 1^{er} avril, sauf en 1877 et en 1878. A partir de 1904, on a eu souvent recours à des « réglementations provisoires ». En 1926 et en 1928, la loi de finances est promulguée à la date du 31 mars mais le budget de 1929 n'a été voté qu'en juin 1929 et celui de 1930 promulgué en juillet 1930 seulement par une ordonnance du Président du Reich.

Ni la Constitution, ni le statut budgétaire ne prévoient l'absence de budget au 1^{er} avril. Avant la Révolution de 1919 et jusqu'en 1912, le Parlement votait des « douzièmes provisoires » des crédits accordés par le dernier budget voté. A partir de 1912, le gouvernement peut disposer des crédits qui ont déjà fait l'objet d'un examen par l'assemblée plénière ou par la Commission du Budget. Depuis 1925, la proportion des crédits mis à la disposition de l'Administration ne concorde pas exactement avec la durée du règlement provisoire du budget (*vorläufige Regelung, Notetat*). En 1925, budget provisoire

(1) Les reports de crédits et les anticipations seront examinés dans le chapitre consacré à la spécialité ; les gestions autonomes seront étudiées dans la partie relative au contrôle de la Cour des Comptes.

pour deux mois : un quart des crédits ; en 1930, budget pour trois mois : un tiers des crédits pour certains chapitres.

Au cours de la période actuelle, les crédits accordés sont tantôt ceux du projet de budget — exception faite des points particuliers sur lesquels le Reichstag ou la Commission ont modifié les propositions gouvernementales — tantôt ceux du budget de l'année précédente. La dernière formule adoptée est celle du deuxième budget provisoire du 20 juin 1930 voté pour un mois (*R. G. Bl.*, II, § 3) : « ... les dépenses peuvent être effectuées jusqu'à concurrence d'un douzième des crédits accordés pour l'année comptable 1929 sans dépasser le douzième des sommes contenues dans le projet du gouvernement pour le budget de l'année comptable 1930, compte tenu des réductions opérées par le Reichstag ».

Refus de budget.

Aucun texte législatif ne règle les dispositions à prendre en cas de refus du budget ou de non-renouvellement des réglemens provisoires par suite d'une dissolution du Reichstag. Cette dernière éventualité s'est produite en juillet 1930. La solution choisie et qui vaudrait, semble-t-il, dans le cas de refus de budget a été l'application de l'article 48 de la Constitution. Le Président du Reich peut, aux termes de la Constitution du 11 août 1919, « lorsque, dans le Reich, la sûreté et l'ordre public sont gravement troublés ou compromis, prendre les mesures nécessaires à leur rétablissement ; il peut, le cas échéant, recourir à la force armée. A cette fin, il peut suspendre momentanément l'exercice de tout ou partie des droits fondamentaux garantis par les articles 114, 115, 117, 118, 123, 124 et 153 ».

« Le Président du Reich doit sans délai porter à la connaissance du Reichstag toutes les mesures prises par lui en vertu des alinéas 1 et 2 du présent article ; ces mesures doivent être rapportées si le Reichstag le demande ».

Une première application de ce texte est faite, le 16 juillet 1930, par la promulgation d'ordonnances destinées à garantir

de nouvelles ressources au budget de 1930 qui reproduisent les projets alors en instance devant le Reichstag. L'article 48 semble avoir été largement interprété en l'occurrence. La situation économique et financière, en effet, et spécialement le nombre des chômeurs pouvait difficilement être considérée comme une cause de troubles ; il n'y a pas là un cas exceptionnel qui exige le recours à des pouvoirs dictatoriaux. L'embarras de la Trésorerie, le déficit budgétaire existaient depuis plusieurs années et avaient même atteint une importance plus grande au cours de périodes pendant lesquelles tout emprunt était presque impossible.

Aussi bien, le Reichstag — par 236 voix contre 221 — a rejeté les impôts proposés le vendredi 18 juillet 1930. Il a été immédiatement dissous par le chancelier Brüning, et les ordonnances fiscales ont été promulguées le 26 juillet (*R. G. Bl.*, I, du 27).

Ces ordonnances qui, outre les mesures fiscales proprement dites, comportaient deux réformes partielles de la législation sur les assurances sociales et les cartels, se terminaient par la fixation du budget pour 1930. Le budget provisoire, en effet, n'était valable que jusqu'au 31 juillet et l'on peut fort bien admettre que l'absence de budget peut entraîner des désordres et provoquer l'application de l'article 48 de la Constitution.

Le § 1^{er} de la dernière partie de l'ordonnance (*R. G. Bl.*, I, pp. 328-350) fixe les chiffres des recettes et des dépenses, sous réserve d'une loi ultérieure, d'après les résultats de la deuxième lecture au Reichstag ou — pour les budgets particuliers qui n'ont pas été soumis à la seconde lecture — d'après le projet gouvernemental.

CHAPITRE V

L'UNITÉ DU BUDGET

Sous l'ancien empire allemand, la comptabilité publique n'a jamais été dotée d'un budget extraordinaire entièrement distinct du budget général. Mais la nécessité de recourir à des emprunts pour subvenir à des investissements ou à des dépenses d'un caractère anormal a provoqué la création d'un système faisant clairement apparaître cette catégorie de crédits et les ressources envisagées. Depuis le projet pour 1889-1890, on distingue, pour chaque ministère, les dépenses ordinaires — qui se subdivisent en permanentes et exceptionnelles — et les dépenses extraordinaires.

§ 1^{er}.

Budget extraordinaire et charges de guerre.

Le § 3 du règlement budgétaire donne une énumération des recettes extraordinaires : produit d'emprunts, contributions à l'amortissement de la dette, prix de vente des biens acquis sur fonds d'emprunts (1), bénéfice de la frappe des monnaies.

La principale d'entre elles est constituée par les emprunts. La loi du 8 mars 1930 introduit dans le statut une disposition

(1) Le prix de vente d'immeubles dont la valeur est inférieure à 10 000 marks peut être affecté aux recettes ordinaires (§ 29, alinéa 2, nouveau). Avant la loi du 8 mars 1930, les ventes d'immeubles devaient toujours figurer aux recettes extraordinaires, sauf dérogation accordée par le Parlement.

qui figurait déjà dans les lois de finances de 1928 et 1929 : chaque année — aux termes du § 8 *a* — le montant des emprunts est voté par le Parlement. Cette somme est réduite, à due concurrence, si le budget extraordinaire est en excédent ; elle est majorée du montant du déficit si les dépenses extraordinaires sont supérieures aux recettes.

Rapports entre les deux budgets.

Il n'est pas nécessaire, à l'intérieur d'un budget particulier, d'équilibrer chaque catégorie de crédits par des ressources d'une égale importance ; par contre, l'ensemble des crédits extraordinaires doit être compensé par la totalité des ressources spéciales. On admettra donc, dans certains cas, que des subsides, des subventions du budget ordinaire à l'extraordinaire soient indispensables pour réaliser cet équilibre. Aussi, sera-t-il nécessaire de déterminer soigneusement ces doubles inscriptions (*Doppelbuchungen, durchlaufende Posten*) et de les annuler pour connaître le montant net du budget allemand, le budget « apuré » (*bereinigt*). Pour 1925, par exemple, les dépenses ordinaires comportent un « titre » de 330 millions — versement au budget extraordinaire — qui figure à la fois aux recettes et aux dépenses de ce dernier budget et qui est destiné au paiement des dépenses extraordinaires pour lesquelles aucune autre ressource n'est prévue. Le même procédé se répète en 1926 : virement de 293 millions sur 301 millions, montant des dépenses extraordinaires. Un autre type de virements est fourni par un crédit ordinaire de 10 millions qui, destiné, en 1925, au soutien du cours des bons du Trésor par rachats en Bourse, est repris, en recettes et en dépenses, au budget extraordinaire. Enfin, la nécessité de faire « cadrer » les totaux de ce budget a entraîné de la part de l'administration la création, en 1926, d'un poste négatif de 30 millions environ résultant de l'équilibre en écritures du budget extraordinaire de 1925. Cette conception a été critiquée par la Cour des Comptes (1).

(1) *Doc. Reichst.*, n° 4054, III du 7 mars 1928.

Les charges de guerre.

Jusqu'en 1928, les charges financières d'après-guerre ont été comprises dans un budget spécial, « budget d'exécution du traité de paix » puis — à partir de 1924 — « budget des charges de guerre ». Les recettes étaient constituées par des versements du « budget de l'Administration générale » imputés soit sur les crédits ordinaires, soit sur les crédits extraordinaires. Il comprenait, en outre, les dépenses extra-budgétaires des Réparations : contribution de l'industrie et service des obligations des Chemins de fer. Il y avait, donc, deux séries de doubles emplois bien que les chiffres du budget des charges de guerre ne fussent pas ajoutés à ceux du budget de l'Administration générale. Ce budget spécial se divisait, également, en gestion ordinaire et gestion extraordinaire. Pour présenter plus de clarté, il aurait dû revêtir non pas la forme d'un budget particulier mais celle d'un « budget annexe » de la comptabilité publique française. Cette création, critiquée par l'Agent Général des Paiements de Réparations, fut abandonnée lors de la préparation du projet de 1928. Les doubles emplois furent supprimés et les dépenses des Réparations à la charge du Reich énumérées dans un budget particulier — l'annexe XX — qui n'eut plus besoin d'être mis en équilibre par des procédés comptables. Ainsi a disparu une source d'erreurs dans l'étude des finances publiques du Reich.

§ 2.

Exploitations industrielles.

Jusqu'à la Révolution, les recettes et les dépenses des chemins de fer, des Postes et de l'Imprimerie du Reich étaient comprises dans le budget du Reich. Les prévisions relatives à ces exploitations furent ensuite contenues dans des « budgets annexes » (partie II du budget du Reich) toujours équilibrés, le budget général leur accordant des subventions ou recevant

les bénéfices réalisés. Cette procédure a subi des modifications à la suite des accords sur les Réparations et de lois spéciales.

A. — CHEMINS DE FER

Les chemins de fer des différents Pays allemands ont été repris par le Reich en vertu du *Staatsvertrag* du 31 mars 1920 (*R. G. Bl.*, p. 774) et de la loi du 29 juillet 1922 (*R. G. Bl.*, II, p. 693). Les bénéfices réalisés doivent servir à assurer l'amortissement de la dette des Pays transférée au Reich et à compléter l'indemnité de rachat due aux anciens Etats. Une ordonnance du 12 février 1924 (*R. G. Bl.*, I, p. 57) crée, conformément à l'article 92 de la Constitution, une entreprise autonome, dotée de la personnalité juridique, la *Deutsche Reichsbahn*, pour exploiter les chemins de fer au profit du Reich. La loi du 30 août 1924, votée en exécution du plan Dawes, institue une société, la *Deutsche Reichsbahngesellschaft* à laquelle le Reich confère le monopole des chemins de fer. Les chemins de fer demeurent la propriété du Reich qui est mise à la disposition de la Société. La Reichsbahn constitue une société commerciale d'un type particulier. Son capital est composé de 13 milliards en actions de fondation attribuées au Reich et de deux milliards en actions de préférence (groupe A). En outre, la société — avec l'approbation du gouvernement — peut émettre des actions de préférence (groupe B) à concurrence de 10 milliards par période de 10 ans comptée à partir de la première émission d'actions de la série B.

La loi du 13 mars 1930, votée en exécution des accords de la Haye, a modifié sur quelques points le statut des chemins de fer (1). La société doit être considérée comme une corporation de droit public. Toute intervention d'organismes étrangers — Commission des Réparations, Trustee des obligations, Commissaire, Administrateurs non allemands — est supprimée. Le produit de l'impôt sur les transports, qui cesse d'être affecté aux Réparations, est attribué au Reich. Les obligations émises en

(1) *R. G. Bl.*, II, p. 369,

vertu du plan Dawes sont annulées. Le service des Réparations est assuré par la perception d'un impôt spécial, la taxe des Réparations, d'un montant annuel de 660 millions payables par mensualités égales de 53 millions et versée directement au compte de la Banque des Règlements internationaux à la Reichsbank. Cette taxe doit être prélevée sur les recettes d'exploitation immédiatement après les dépenses de personnel. Elle jouit de la priorité sur tous les autres impôts, les charges de toute nature et elle vient au même rang que les dépenses de matériel et d'approvisionnements. Le paiement de la taxe est garanti par le Reich.

Le droit d'exploiter les lignes ferrées est concédé à la Société jusqu'au 31 décembre 1964. Si les obligations de réparations cessaient avant cette date, la durée de la concession serait réduite dans la même proportion à condition que les actions de préférence aient été préalablement remboursées.

La Reichsbahn est une entreprise considérable ; son réseau s'étend sur 53.790 kilomètres. Elle utilise 23.200 locomotives, 64.000 wagons de voyageurs, 21.000 fourgons ; 661.000 wagons de marchandises. Les recettes d'exploitation ont atteint, en 1929, 5.353 millions contre 4.493 millions de dépenses (1).

Le statut budgétaire ne s'applique pas à la Société des Chemins de fer. Les prévisions de recettes et des dépenses sont dressées par le Conseil d'Administration et ne sont pas publiées ; elles s'appliquent à la période 1^{er} janvier-31 décembre (2). Le Reich reçoit uniquement l'intérêt à 7 0/0 des actions de préfé-

(1) Recettes d'exploitation :

Voyageurs	1.423 millions R. M.
Marchandises	3.485 —
Divers.	445 —

Dépenses d'exploitation :

Personnel.	2.418 —
Matériel	2.075 —

(2) Le Ministre des Communications a cependant présenté au Reichstag des « prévisions de Personnel et de Matériel pour 1927 » (*Doc. Reichst.*, n° 2902, III). Par ailleurs, les chemins de fer publient des rapports trimestriels, un rapport annuel et un état mensuel du trafic marchandises et voyageurs.

rence qu'il possède — soit 731 millions, au début de 1930, sur un total de deux milliards de reichsmarks. Il aura droit, également, à un dividende sur les 13 milliards d'actions qu'il s'est attribué lorsque les paiements de Réparations seront supprimés et que le bénéfice net permettra de commencer les distributions. Le contrôle de la Cour des Comptes ne s'applique plus *de plano* à la gestion des chemins de fer mais il s'exerce, non sans quelques difficultés, en vertu de la loi créant la société qui donne au Reich le droit de faire vérifier les éléments du bilan et du compte de profits et pertes.

B. — POSTE

L'Administration des Postes et Télégraphes a été rendue indépendante sous le nom de *Deutsche Reichspost* par une loi du 18 mars 1924 (*R. G. Bl.*, I, p. 287) modifiée en 1926 et en 1930. Elle est dirigée par le Ministre des Postes assisté d'un Conseil d'Administration composé de 41 membres. Le Reich lui a confié la gestion du capital qu'il administrerait directement jusqu'en 1924. Les tarifs et les conditions d'exploitation sont fixés par le Ministre. L'entreprise est gérée commercialement. Seuls figurent au budget général les traitements du Ministre et l'excédent annuel d'exploitation, déduction faite des charges financières et du prélèvement au profit de la réserve (1). Une loi adoptée le 11 décembre 1930 par le Reichstag dispose que le versement au budget doit être calculé non plus d'après le bénéfice net mais d'après les recettes brutes réalisées.

Le budget n'est pas publié ; il fixe, pour chaque tranche du service, les sommes consacrées aux dépenses ordinaires et aux investissements (2). Le Conseil d'Administration ne peut — sans le consentement du Ministre — majorer les prévisions de dépenses qui lui sont présentées. Le Chef du Département peut soumettre au Cabinet les délibérations du Conseil qui lui paraissent contraires aux intérêts généraux. La décision du

(1) Lorsque la réserve dépasse 100 millions, l'excédent versé doit être majoré des intérêts produits par la réserve (modification apportée par la loi du 15 juin 1926, *R. G. Bl.*, I, p. 410).

(2) Cf. NEUMARK, *op. cit.*, p. 44.

gouvernement est exécutoire, sauf opposition du Reichstag et du Reichsrat formée dans les trois mois (1). La Cour des Comptes n'est pas saisie de plein droit de la comptabilité établie par la *Reichspost* ; elle en assure, cependant, la vérification en vertu des §§ 11 et 15 de la loi de 1924 mais ses conclusions sont uniquement transmises au Conseil d'Administration (2).

L'Imprimerie du Reich relève du Ministre des Postes ; elle ne figure au budget du Reich que par les excédents qu'elle verse à la Caisse Centrale.

(1) § 6, al. 3 de la loi du 18 mars 1924.

(2) Chaque année, un rapport, le bilan et le compte de profits et pertes sont adressés au Parlement.

CHAPITRE VI

LE PRINCIPE DE L'UNIVERSALITÉ

Le principe de l'universalité est posé tout d'abord par la Constitution dont l'art. 85, al. 1, prescrit que toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être prévues annuellement et inscrites dans le budget (1). Le statut budgétaire (§ 7) précise que les recettes et les dépenses sont à évaluer séparément et pour leur montant intégral dans le budget et le § 69 ajoute : « Des dépenses ne doivent pas être *de plano* déduites des recettes, des recettes ne doivent pas être imputées *de plano* sur des dépenses ».

Trois catégories d'exceptions à ce principe sont tolérées : celles visées par le § 69, al. 1, celles qui sont autorisées par les budgets annuels, enfin celles relatives aux exploitations à caractère commercial.

Le statut du 31 décembre 1922 prend soin d'indiquer expressément, dans son § 9, quelques applications de l'universalité ; elles concernent les aliénations mobilières et immobilières, les fonds de concours, les fonds particuliers (*Sondervermögen*), les fonds d'emprunts, l'outillage et les stocks.

La réduction du patrimoine du Reich doit être approuvée par le Parlement lorsqu'il s'agit d'affecter le produit de la

(1) Le budget impérial, surtout dans la partie « recettes », était un budget « au net » ; une part importante des ressources, en effet, lui était fournie par les Pays ; il n'y avait, donc, aucune raison de soumettre à l'approbation du Reichstag les frais de perception engagés par les Etats membres de la Confédération (cf. art. 38 de la Constitution impériale).

vente aux dépenses du budget. D'après le § 29, al. 1 nouveau, le prix de cession des immeubles doit entrer dans les recettes extraordinaires, donc réduire le recours à l'emprunt, sauf dans le cas où la vente n'atteint pas 10.000 marks. Les échanges importants sont autorisés par le Reichstag et le Reichsrat.

Les fonds de concours figurent au budget ou dans les comptes s'ils sont acquis en cours d'année.

Les fonds particuliers constituent des fractions de patrimoine du Reich dont la gestion n'est pas confiée à une personne juridique déterminée mais qui doivent être, cependant, administrées distinctement. Ces « fonds » à affectation spéciale sont inclus dans le budget. On peut citer comme exemple, dans cet ordre d'idées, le fonds spécial des emprunts (*Anleihsonderfonds*) destiné à l'amortissement de la Dette de rachat qui a été créé par la loi du 16 juillet 1923 (§§ 28 et 29).

Les dépenses sur fonds d'emprunts figurent au budget extraordinaire en vertu du § 3 de la R. H. O., mais les crédits s'étendant sur plusieurs années doivent être inscrits chaque année afin de permettre au Parlement de prendre ses décisions relativement à l'exécution d'un programme ou à son abandon.

La disposition du § 49 relative à l'outillage et aux stocks a perdu beaucoup de son importance depuis que les budgets des Postes et des Chemins de fer ne sont plus votés par le Reichstag.

Exceptions au principe de l'universalité.

La première série d'exceptions au principe de l'universalité comprend les dépenses qui peuvent venir en déduction de recettes avec lesquelles elles sont en étroite corrélation. Il s'agit, notamment, de frais d'arpentage, de droits de mutation, de courtages, etc. Les comptes doivent cependant indiquer les recettes brutes et les déductions effectuées.

La seconde dérogation est prévue par le § 15 de la R. H. O. en faveur des exploitations à caractère commercial pour lesquelles les formes de la comptabilité publique s'avèrent trop

étroites. Le budget ne fixe ni leurs recettes ni leurs dépenses ; il indique uniquement le bénéfice prévu ou la subvention probable à accorder et arrête les postes de fonctionnaires qui sont nécessaires. La colonne des observations donne, à titre d'information, le tableau des recettes et des dépenses prévues. Appartiennent, notamment, à cette catégorie l'Imprimerie du Reich, l'Office de législation et l'Institut cartographique. On peut en rapprocher l'Office du Monopole de l'Alcool (1), la Poste et surtout les chemins de fer.

Les recettes supplémentaires.

Le statut prévoit encore un dernier groupe d'exceptions qui doivent être expressément autorisées par le budget. Ces exceptions sont nombreuses dans presque tous les budgets. Les *Rückennahmen* (recettes supplémentaires, ressources en retour) sont des ressources qui bénéficient à certains services : ventes de publications, de vieux matériaux, droits d'entrée dans les musées militaires, les stades de l'armée, etc. L'intitulé du budget qui les concerne doit porter la mention *Einnahmen fließen den Mitteln zu* (les recettes s'ajoutent aux crédits). La loi ne précise pas les conditions dans lesquelles les recettes peuvent être conservées par les services intéressés. Il suffit seulement qu'elles soient en relation étroite avec le crédit qu'elles accroissent. Ces recettes, comparées à l'ensemble du budget, ne représentent pas une somme considérable — 17 millions de marks environ en 1928 — mais elles contribuent à rendre difficile une complète appréciation des crédits — notamment de ceux de la guerre — et contrarient le contrôle du Parlement malgré certains progrès réalisés depuis 1928 (2).

(1) Le monopole de l'Alcool créé par la loi du 8 avril 1922 (*R. G. Bl.*, I, p. 405) verse à la caisse du Reich une somme fixe par hectolitre vendu, rembourse au Reich les dépenses de traitements et de pensions pour les fonctionnaires et doit remettre au Reich ses bénéfices nets après attributions au fond de roulement et à la réserve. Ce dernier poste a toujours, jusqu'en 1930, figuré « pour ordre » au budget.

(2) Voir, *in fine*, la règle de spécialité.

Gains de monnayage et garanties.

Outre les exceptions prévues par la loi du 31 décembre 1922, l'évolution des finances publiques a fait apparaître récemment deux exceptions à la règle de l'universalité.

La frappe des nouvelles monnaies divisionnaires devait procurer un bénéfice dont une partie ne figurait pas dans les prévisions budgétaires. Le projet pour 1924 indiquait seulement que la somme dépassant 90 millions — inscrits aux recettes extraordinaires — servirait à accroître le fonds de roulement du Reich dont le montant n'était pas compris dans les comptes. Même procédure en 1926 mais — sur la demande de la Commission du Budget — le gain résultant de la frappe des monnaies fut ajouté aux recettes extraordinaires. Le fonds de roulement fut ensuite épuisé pour équilibrer le budget et les excédents de monnayage, d'ailleurs réduits, correctement comptabilisés.

Depuis la guerre et surtout depuis la cessation des hostilités, le Reich a apporté son appui sous forme de caution ou de garantie d'emprunts à certaines sociétés en difficultés ou à des services d'intérêt général. A la suite d'abus commis en 1925 et 1926, le gouvernement décida de faire sanctionner de tels engagements par le législateur (1). Mais, pour matérialiser les charges assumées, il a été créé dans les budgets, depuis 1927, un crédit destiné à couvrir les pertes éventuelles. Cette procédure a été rendue obligatoire par le § 8 b du statut ajouté par la loi du 8 mars 1930 (2).

On peut citer, en dernier lieu, une exception au principe d'universalité actuellement disparue mais qui rendait pénible, jusqu'en 1928, l'examen du budget de la marine. Pour déterminer le total de sommes consacrées aux constructions navales, il fallait ajouter aux crédits exceptionnels un crédit extraordinaire représentant le montant de la dépense imputé sur fonds d'emprunt (Cf. NEUMARK, *op. cit.*, p. 144).

(1) Voir les lois de finances pour 1929 et 1930.

(2) Cf. le § 61 des dispositions d'application; un état trimestriel des garanties assumées est transmis, dans un délai de quinze jours, au Ministre des Finances.

CHAPITRE VII

NON AFFECTATION DES RECETTES

Le principe de la non affectation des recettes budgétaires est clairement exprimé par le § 29 de la *R. H. O.* : « Toutes les recettes servent à faire face à l'ensemble des dépenses du Reich à moins que le budget ou des lois spéciales n'en disposent autrement ».

Les exceptions à cette règle se classent en deux catégories concernant les recettes non fiscales et le produit des certains impôts.

§ 1^{er}.

Recettes diverses.

Dans le premier groupe, une affectation particulière est réservée, tout d'abord, à la fraction des bénéfices de la Reichsbank attribuée au Reich et au dividende des actions de fondation des chemins de fer. La première somme est versée au fonds d'amortissement des billets de la Rentenbank encore en circulation. Il en est de même pour la seconde somme à partir du moment où les chemins de fer pourront distribuer des dividendes (1). Les versements iront, dans ce cas, au fonds spécial d'amortissement des emprunts publics.

Les fonds de concours sont inscrits aux recettes des divers

(1) Loi bancaire du 30 août 1924, § 37 (*R. G. Bl.*, II, p. 235), loi sur le retrait des billets de la Rentenbank, § 7 c (*R. G. Bl.*, 1925, II, p. 252) et loi sur le rachat des emprunts publics, § 28 (*R. G. Bl.*, 1925, I, p. 137).

ministères qui en bénéficient ; ils figurent au budget avec indication de leur assignation (1). Les recettes des Postes, des Chemins de fer et du Monopole de l'Alcool ne sont pas versées au budget général mais servent à couvrir les dépenses qui incombent à ces administrations dont la gestion financière est séparée de celle du Reich.

Les recettes accessoires de certains services (recettes en retour, *Rückennahmen*) constituent une exception au principe de l'universalité du budget — puisqu'elles ne figurent pas aux recettes — en même temps qu'une dérogation à la règle de non-affectation, puisqu'elles bénéficient aux services qui les réalisent et accroissent les crédits dont ceux-ci sont dotés. Quelquefois, cependant, une certaine portion de ces recettes est versée à la Caisse du Reich. C'est le cas, notamment, de quelques recettes réalisées par les corps de troupe. Leur perception doit toujours faire l'objet d'une autorisation expresse soit par le budget, soit par une loi spéciale (2).

Utilisation des excédents.

L'excédent du budget ordinaire reçoit une affectation particulière : il vient en déduction des sommes qui peuvent être demandées à l'emprunt ou il contribue à l'amortissement de la Dette. Malgré les termes formels du § 75 du statut, les ministres des finances qui se sont succédé de 1925 à 1928 n'ont pas hésité à utiliser les excédents des gestions antérieures pour équilibrer le budget. Ils ont invoqué, pour ce faire, les nécessités financières. Dans le discours qu'il prononçait le 14 mars 1929, en déposant au Reichstag le projet pour 1929, le Dr Hilferding déclarait : « en fait, depuis 1925, l'équilibre des budgets n'a été réalisé que par la prise en compte d'un excédent d'un demi-milliard environ qui s'est révélé pendant l'année 1924 » (3).

(1) § 9, n° 1 du règlement budgétaire.

(2) Le § 71, al. 2 prévoit, également, une assignation des recettes qui se révèlent au cours des travaux de construction.

(3) Voir également un discours du même en date du 14 décembre 1929 (*Reichsanzeiger* du 17 décembre 1929).

En affectant les excédents à l'équilibre du budget ordinaire l'administration ne diminuait pas le recours au crédit public et faussait les règles d'une saine gestion financière ; elle aurait commis une infraction au § 75 si les lois de finances pour 1927 et 1928 n'avaient tout simplement suspendu l'application du paragraphe gênant.

La loi du 8 mars 1930 a complété le § 75 pour mettre fin à une longue controverse. L'excédent d'une année budgétaire était souvent pris en compte dans le budget de l'année suivante ; il résultait donc d'approximations, souvent très optimistes. C'est pourquoi l'adjonction apportée précise que l'excédent doit être arrêté par le compte budgétaire : « le compte budgétaire du Reich doit fixer la réduction du recours à l'emprunt en même temps que le montant de l'excédent. L'excédent, s'il est consacré à l'amortissement de la Dette, doit être inscrit comme recette extraordinaire au plus tard dans le budget de la deuxième année comptable qui suit » (1).

§ 2.

Impôts.

La première des affectations d'impôts est celle qui est prononcée par le « compromis fiscal » (*Finanzausgleich*) entre Reich et Pays. Une portion du produit de plusieurs contributions directes ou indirectes perçues par le Reich doit être reversée aux collectivités locales suivant des modalités complexes qui ont varié depuis quelques années. Le compromis financier sera examiné dans le chapitre intitulé « le Reich et les finances locales ».

En ce qui concerne les recettes fiscales destinées exclusivement au Reich on peut signaler que trois impôts — aujourd'hui supprimés — comportaient une assignation.

Le produit de l'emprunt forcé de 1922 (2) devait être

(1) Cf. l'« universalité du budget » pour l'affectation des recettes extraordinaires et des bénéfices de la frappe des monnaies.

(2) Loi du 20 juillet 1922 (*R. G. Bl.*, I, p. 601).

employé à la couverture des dépenses résultant du traité de paix et des accords ultérieurs. L'absence d'indications détaillées dans le compte pour 1923 ne permet pas de vérifier l'imputation des recettes ainsi réalisées. La taxe pour le ravitaillement en pain (1) était destinée à réduire le prix du pain, puis du lait en faveur des personnes peu fortunées. Enfin, le tiers du produit de l'impôt sur le vin devait — de juillet 1923 à juillet 1927 — être employé en faveur de la viticulture. Cet impôt a été supprimé à compter du 1^{er} avril 1926 (2).

Le rendement des taxes douanières sur les céréales, le bétail, la farine est assigné jusqu'en 1935 à l'assurance-invalidité et jusqu'en 1941 à la valorisation spéciale des fonds d'Etat détenus par les établissements de bienfaisance et les instituts scientifiques (3) mais la loi prévoit un forfait de 40 millions pour l'assurance-invalidité et de 10 millions pour la valorisation. Jusqu'en 1930 les 50 millions nécessaires étaient prélevés sur les sommes remises à la disposition du Reich par le commissaire aux revenus gagés.

Sous le régime du plan Dawes étaient destinés aux paiements de réparations les impôts sur le tabac, la bière, le sucre, le produit du monopole de l'alcool et des douanes. Un fonds de réserve de 100 millions était en outre remis au Commissaire. D'autre part, l'impôt sur les transports était perçu par la Compagnie des chemins de fer pour le compte de l'Agent Général des Réparations jusqu'à concurrence de 290 millions.

(1) Loi du 23 juin 1923 (*R. G. Bl.*, I, p. 410).

(2) Lois des 10 août 1925 (*R. G. Bl.*, I, p. 248) et 31 mars 1926 (*R. G. Bl.*, I, p. 188).

(3) Cf. ordonnance du 4 décembre 1926 (*R. G. Bl.*, I, p. 494) et mémoire sur les emprunts du Reich (*Doc. Reichst.*, 474, IV, 1928).

CHAPITRE VIII

LE PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ

Le Parlement n'accorde pas en bloc l'autorisation d'engager des dépenses jusqu'à concurrence d'une somme fixée ; il subdivise ses autorisations qu'il sanctionne d'un vote particulier. Pour affirmer ses prérogatives, il s'efforce de multiplier les divisions budgétaires — les « titres » — qui font l'objet de scrutins (1). C'est l'application du principe de spécialité dans la phase législative du budget. Mais les précautions prises à ce moment seraient vaines si, au cours de l'exécution de la loi de finances, les administrations avaient la faculté d'imputer à un titre les dépenses qui ressortissent logiquement à une autre subdivision, d'augmenter les crédits accordés de ressources dont la nature ou le montant seraient dissimulés à l'assemblée délibérante, si, enfin, les services pouvaient consacrer à un objet déterminé des crédits mis en réserve au cours de plusieurs exercices. Le but poursuivi ne serait pas atteint, par ailleurs, si les divers services engageaient sans responsabilité des dépenses excédant les sommes prévues par le budget.

On examinera ci-après :

la spécialisation des divers chefs de dépenses dans le budget ;

les modalités suivant lesquelles des virements de poste à poste sont considérés comme réguliers ;

(1) D'après SEIDLER (*Budget und Budgetrecht*. Vienne, Höffler, 1885), la question de spécialité n'est pas autre chose que la question de frontière séparant le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans le cas particulier de la fixation du budget (p. 143).

les reports, d'une année à l'autre, des crédits non consommés (1);

les conditions dans lesquelles certaines ressources peuvent accroître les crédits votés.

Spécialisation budgétaire.

Le règlement budgétaire prescrit d'abord (§ 4) de distinguer les dépenses d'après leur périodicité probable. Le budget du Reich connaît les dépenses permanentes et les dépenses exceptionnelles (*einmalige*), « qui ne se renouvellent pas ou dont le renouvellement, au cours des années suivantes, est incertain. » L'administration est souvent tentée de qualifier « exceptionnelle » une proposition de dépense; elle assure, ainsi, à ses demandes un accueil moins sévère de la part du Reichstag. Un exemple remarquable de dépenses normales considérées comme exceptionnelle est fourni par le chapitre VII, E, 14; « secours de crise aux chômeurs » (2).

La mention « exceptionnel » accordée à un crédit présente un autre intérêt, non négligeable : la faculté de report (3).

La loi prévoit, également, une seconde classification des crédits en crédits de personnel et autres crédits. La distinction est même poussée assez loin pour les premiers (4). Les administrations sont tenues, en ce qui concerne les dépenses permanentes

(1) Le régime des dépenses supplémentaires est étudié sous une autre rubrique.

(2) Les chapitres consacrés aux crédits exceptionnels ont leur numéro d'ordre précédé de la lettre E (*einmalig*).

(3) Le règlement budgétaire (§ 8, al. 1) exige bien que chaque crédit pour dépenses exceptionnelles fasse l'objet d'une observation, mais les explications fournies par les services sont en général assez brèves.

(4) Voir les §§ 11, 12, 37 et 38 du règlement budgétaire; d'autre part, le § 5 des dispositions d'application distingue les crédits pour les traitements, les indemnités, les travaux supplémentaires des fonctionnaires, ceux des auxiliaires, les secours, les frais de déplacement, les indemnités forfaitaires pour retrait d'emploi.

et les recettes, d'adopter les intitulés contenus dans un modèle obligatoire (1).

La spécialisation, l'application rigide d'un schéma, n'est pas toujours possible. Aussi existe-t-il des chapitres pour dépenses diverses dont le détail n'est pas soumis au Parlement. C'est ainsi qu'antérieurement à 1927 figure au budget des charges de guerre un poste de 60 millions ; celui-ci a été réduit en 1927 à 22 millions. Enfin, le budget de la Guerre et de la Marine — pour ne citer que deux exemples — sont très insuffisamment spécialisés (2).

La règle de la spécialisation s'étend non seulement aux intitulés votés par le Reichstag mais aux observations insérées dans le projet de budget pour justifier les demandes de crédits. Ces observations sont obligatoires lorsque le montant du chapitre diffère de celui voté l'année précédente ou lorsqu'il s'agit de dépenses exceptionnelles ou extraordinaires (§ 8, al. 1 du règlement budgétaire) ou d'engagements dont l'exécution s'étend sur plus d'une année comptable.

Les explications sont souvent très brèves ; elles se contentent d'indiquer que le crédit est « nécessaire » ou que « son montant répond à un besoin effectif ». En d'autres cas, les observations présentent un tableau de répartition du crédit global demandé. Cette répartition des dépenses projetées ne lie pas, en général, l'Administration. Mais la pratique a créé une spécialisation obligatoire dans les limites desquelles doivent se tenir les ordonnateurs. Dans ce dernier cas, l'énumération détaillée des crédits est précédée de la mention « sont attribués à » (*es entfallen auf...*) tandis que les chiffres soumis à titre d'information sont donnés à la suite de la mention « sont prévus pour » (*es sind veranschlagt...*) (3).

(1) Les crédits affectés à un même objet ne doivent pas figurer à plusieurs chapitres du budget (Cf. §§ 18 et 43).

(2) La rédaction défectueuse des intitulés, l'existence de « fonds généraux » ont rendu possibles de nombreuses irrégularités dont les plus connues sont celles relatives au « fonds de la Ruhr » et celles qui ont été révélées au cours de l'affaire Lohmann (cf. *Gazette de Francfort* du 25 mars 1928, n° 229).

(3) Cf. § 34 du règlement budgétaire et le § 6, al. 13, des dispositions d'application.

Cette distinction à l'aide des formules précédentes n'est pas ordonnée par la loi mais par l'exposé des motifs et les dispositions d'application. Mais le § 34 la prévoit implicitement lorsqu'il autorise, à l'intérieur d'un titre, des virements d'article à article quand la sous-répartition ne lie pas l'Administration et sert uniquement à une meilleure évaluation de la dépense totale. D'après ce texte, « les sommes économisées par l'abandon ou la restriction régulièrement ordonnée de l'une des mesures prévues » peuvent être consacrées à un autre article. En pratique, l'Administration — lorsqu'une baisse de prix, par exemple, le lui permet — vire les crédits non consommés à un des articles précédés de *es sind veranschlagt*. Au contraire, il n'y a pas lieu à virement lorsque les subdivisions contiennent des crédits limitatifs (*bindend*).

Virements. — Erreurs d'imputation.

En règle générale, le droit budgétaire du Reich interdit les virements de titre à titre. Seuls sont autorisés ceux qui sont expressément prévus par le budget (1). Aucune condition n'est requise pour qu'un crédit puisse faire l'objet de virements; aussi, le Parlement a-t-il toujours demandé avec insistance la réduction des postes entre lesquels ces virements sont permis et le Ministre des Finances s'est efforcé, d'année en année, d'en diminuer le nombre (2). Enfin, la loi du 8 mars 1930 a interdit, sauf dérogation prévue par la loi de finances, les virements entre crédits reportables d'un exercice au suivant ou de crédits reportables à crédits ordinaires qui entraînent des dépassements de crédits et rendent illisibles les comptes de plusieurs années successives.

(1) V. les §§ 30 al. 1 et 31 de la loi; la mention requise est la suivante : *Die Mittel der Titel ... und ... decken sich gegenseitig*. Elle figure principalement au budget de la Reichswehr. Seul l'exposé des motifs de la loi du 31 décembre 1922 indique que la faculté de virement ne s'applique qu'à des crédits destinés à des fins similaires ou en corrélation l'une avec l'autre et entre lesquels l'option est sans grande importance.

(2) §§ 6 et 17 des dispositions d'application.

Le budget de la guerre présente un certain nombre de postes sans affectation précise ; il comporte, également, une grande quantité de titres susceptibles de virements. En ce qui regarde la Marine, en particulier, les crédits destinés à la construction de certaines catégories de navires et qui étaient rendus disponibles pouvaient servir, jusqu'en 1930, à la mise sur cale d'autres types de bâtiments.

La loi consacre le § 67 aux erreurs d'imputation qui accroissent les disponibilités d'un chapitre à la suite d'une erreur de l'ordonnateur ; elle prescrit qu'il y aura lieu à rectification tant que les registres afférents à l'année comptable ne sont pas clos, c'est-à-dire jusqu'au 31 mai. Après la clôture, les opérations d'écritures n'ont plus d'intérêt en ce qui concerne les crédits ordinaires ; aussi, les seuls redressements prescrits sont-ils ceux qui sont relatifs aux dépenses reportables, aux crédits destinés aux gestions autonomes (§ 16), exclusivement consacrés à certains objets (§ 29) ou aux impôts dont le produit est partagé entre le Reich et les collectivités locales. Les rectifications ne sont, enfin, effectuées que si elles présentent une réelle importance ou si elles sont susceptibles de faire l'objet d'une observation de la Cour des Comptes (1).

Reports.

Les crédits non utilisés à la fin d'une année comptable tombent en annulation (2). Mais la portion non consommée des crédits extraordinaires, des crédits exceptionnels et de certains crédits permanents spécialement désignés est susceptible d'être reportée à l'année suivante. Tandis que les économies réalisées sur les derniers peuvent être appliquées sans restriction aux gestions suivantes, le § 30, premier alinéa, du règlement budgétaire limite le report des crédits extraordinaires et excep-

(1) Voir le § 107, al. 3, du règlement budgétaire ; les erreurs d'imputation ne sont relevées que si elles soulèvent une question de principe ou si elles ont provoqué ou évité un dépassement de crédits considérable.

(2) § 73, al. 2 du règlement budgétaire,

tionnels à la troisième année comptable suivant celle au cours de laquelle un crédit (ou la dernière tranche de crédits) a été ouvert. Les dépenses de constructions bénéficient d'un régime spécial : l'année qui sert de point de départ au délai est celle au cours de laquelle les bâtiments ont été mis en service.

La pratique budgétaire allemande connaît aussi les « restes à recouvrer », généralement peu importants, qui représentent souvent des dettes échues mais non payées ou les versements de la Poste au Trésor qui ont subi quelque retard (1).

Au cours de l'exécution du budget, il n'est pas tenu une comptabilité spéciale de ces restes ni des crédits reportés (*Reste*) (2). Ceux-ci figurent cependant dans le compte budgétaire afin de fournir une indication exacte sur les sommes dont la gestion est confiée à l'administration (3).

Si les reports de crédits exceptionnels et extraordinaires ne présentent guère d'inconvénients au point de vue parlementaire puisqu'il s'agit de dépenses bien déterminées, qui ne sont pas destinées à se reproduire et dont le coût total est évalué à l'avance (4), le report des crédits normaux, par contre, suscite des critiques méritées tant que le Parlement, en votant les crédits pour 1932, par exemple, ne possède pas un état détaillé

(1) Voici la définition adoptée par le § 2, n° 22, des dispositions d'application du 11 février 1929 :

Restes à recouvrer (*Einnahmereste*) : « Le montant dont les recettes budgétaires effectives d'une année comptable ont été inférieures aux sommes fixées dans le budget et sur la rentrée desquelles on peut sûrement compter au cours de la prochaine année comptable s'il n'est rien décidé à leur égard dans un intitulé du budget de l'année comptable suivante ». Cette définition ne s'applique pas aux arriérés d'impôts.

(2) Restes à dépenser (*Ausgabestelle*) (crédits reportés) : « Le montant dont les dépenses budgétaires effectives d'une année comptable afférentes aux crédits reportables ont été inférieures aux sommes fixées dans le budget, y compris les crédits repris de l'année comptable écoulée ou déduction faite des anticipations budgétaires ».

(3) Cf. § 68, al. 1 du règlement budgétaire; la comptabilité des « restes » a été supprimée en 1879-80.

(4) Voir le § 13 (nouveau) du règlement budgétaire. Voir aussi LENZ, *Die Uebertragungen der Reste im Reichshaushalt* (*Deutsche Wirtschafts-Zeitung*, 25 août 1927, p. 794-95).

des crédits expressément reportables et des crédits repris pour 1931. Il y a là, pour les services, une source de gaspillage ou d'emploi imprévu des dotations ; il y a également, pour le Parlement, impossibilité d'entreprendre, à bon escient, la compression de certaines dépenses. C'est seulement dans le projet pour 1928 qu'une telle liste a apporté un peu de clarté. Cette publication a été depuis rendue obligatoire (1).

D'autres dispositions tendent à éviter le gaspillage. Primitivement contenues dans les lois de finances pour 1928 et 1929, elles ont été introduites dans le règlement budgétaire par la loi du 8 mars 1930.

En vertu des §§ 30, al. 2 et 45 *a*, les crédits reportés ne peuvent être utilisés que sur autorisation du Ministre des finances qui tient compte des engagements souscrits et du degré d'utilité de la dépense. Enfin, le nouveau § 31 interdit — sauf exceptions, — les virements entre crédits reportables ou entre crédits reportables et crédits ordinaires qui obscurcissent les comptes et qui facilitent les dépassements de crédits. Le budget pour 1930 autorise des dérogations relatives aux dépenses de l'Agriculture, des Communications, des Finances, des charges de Guerre et de la Marine (2).

Anticipations.

Les anticipations sur les crédits de l'année suivante peuvent être autorisées, dans certains cas, lorsqu'il s'agit de crédits reportables. Le texte de la loi relatif aux anticipations (§ 30, al. 3) a été modifié par la loi du 8 mars 1930 sans qu'il soit porté remède, semble-t-il, aux inconvénients constatés (3). Les

(1) § 8, al. 1 des dispositions d'application ; cette mesure est réclamée par le rapport du député Stücklen du 20 juin 1929 (budget pour 1929).

(2) Ordonnance du 26 juillet 1930 prise en vertu de l'article 48 de la Constitution (*R. G. Bl.*, I, p. 328-350, § 16).

(3) L'exposé des motifs de la loi du 8 mars 1930 indique simplement que la modification est proposée pour apporter plus de clarté. Cf. à ce sujet NEUMARK, *Zur Neuordnung des Reichshaushaltes*,

anticipations constituent maintenant des « dépassements du budget » et doivent être couvertes par prélèvement sur les crédits suivants applicables au même objet. Auparavant, les anticipations devaient être déduites du plus prochain crédit ce qui sous-entendait la nécessité d'une économie d'un montant égal (*Minus-Rest*). Souvent, l'anticipation était d'une telle importance qu'il n'existait pas d'autre moyen de rétablir la situation que la demande d'un crédit supplémentaire (1).

Ressources supplémentaires.

L'étude des exceptions au principe de l'universalité a fait apparaître l'existence de recettes supplémentaires (*Rücknahmen*) qui s'ajoutent aux crédits votés mais dont le montant n'est pas soumis à l'autorisation du Parlement. Ces ressources qui existent à peu près dans tous les budgets particuliers, mais surtout dans celui de la guerre, peuvent atteindre des sommes relativement importantes. Elles rendent difficile l'appréciation des crédits demandés par les services. Le statut budgétaire exige bien que la colonne des observations en contienne une évaluation. Mais aucune mention n'est faite des encaissements réalisés au cours des années précédentes, pas même sur une moyenne de trois années, comme l'a réclamé la Cour des Comptes. Bien plus, malgré les prescriptions du § 7, ni le budget ni les comptes — jusqu'en 1928 — ne contenaient un renseignement sur ces recettes. Le projet pour 1928 obéit, enfin, à cette règle pour la plupart des chapitres intéressés. Il n'en demeure pas moins qu'une partie des ressources est soustraite aux regards du Parlement qui perd ainsi, peu ou prou, le contrôle de certains services.

extrait de la Revue *Reich und Länder*, 1930 et rapport du député Stücklen, le 20 juin 1929.

(1) Les achats par anticipation du ministère de la guerre, qui n'apparaissent pas dans le budget, doivent être, pour partie, effectués au moyen des avances à régulariser (*Vorschüsse*).

(2) D'après la Cour des Comptes, les *Rücknahmen* devraient être de pures recettes en atténuation de dépenses et ne comprendre ni les taxes, ni les dommages et intérêts ni la vente de vieux matériel.

CHAPITRE IX

LES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES

Le principe de la plus stricte économie est à la base du règlement budgétaire. Mais on a jugé nécessaire de compléter le § 26 — « les crédits doivent être gérés avec ordre et économie » — par la phrase suivante : « Dans chacune de leurs affectations, ils ne peuvent être engagés que dans la mesure nécessaire à un fonctionnement ordonné et économique de l'administration du Reich ». Le § 32, d'autre part, débute ainsi : « Les crédits prévus dans le budget doivent être administrés de telle sorte qu'ils suffisent à faire face à toutes les dépenses inscrites sous les diverses rubriques budgétaires ». Il était nécessaire, malgré toutes ces précautions, de prévoir des crédits supplémentaires — et le règlement budgétaire n'y manque point — mais il doit s'agir d'une « nécessité inéluctable » et le Ministre des finances ne peut donner son assentiment que dans des cas exceptionnels (1).

Quelle est donc la définition officielle de ces crédits ? Dans quelles conditions sont-ils ouverts ? Quelles sont les précautions prises contre les abus ?

« Sont considérées comme dépassements (*Überschreitungen*) toutes les dépenses qui — compte tenu des restes éventuels provenant de l'année précédente — excèdent l'évaluation des divers titres du budget (§ 76). Les dépassements se subdivisent en deux catégories :

1^o les dépenses supplémentaires, « en excédent du budget » (*überplanmässig*) sont « les dépenses budgétaires qui sont pré-

(1) § 33 du règlement budgétaire.

vues au budget et qui excèdent les dépenses évaluées, y compris les « restes à dépenser » de l'année comptable écoulée ou déduction faite des anticipations budgétaires » (1).

2° les dépenses extraordinaires, « hors budget » (*ausserplanmässig*) sont des « dépenses budgétaires qui ne sont pas prévues au budget et qui ne doivent pas être considérées comme « restes à dépenses » de l'année comptable écoulée » (2).

Cette définition ne s'applique pas lorsqu'il s'agit des dépenses imputées sur des crédits qui peuvent faire entre eux l'objet de virements. Si la fraction de dépense qui excède un des crédits accordés est compensée par une économie au moins égale sur l'autre crédit correspondant, il n'y a pas de dépassement, donc pas d'autorisation supplémentaire à requérir du Parlement (3).

L'agrément du Reichsrat et du Reichstag est demandé soit par la présentation d'un supplément au budget (*Nachtrag*) soit lors de la demande de ratification du compte budgétaire (4).

1° Le budget supplémentaire est préparé dans les mêmes formes que le budget ordinaire. Le tableau d'ensemble qui est publié au *Reichsgesetzblatt* fait apparaître, en deux colonnes, les crédits annulés et les crédits sollicités. Le supplément pour 1929 faisait même état d'importantes moins-values à la fin de l'exercice que laissait prévoir la décroissance du rendement des impôts au cours des derniers mois.

Mais la discussion du budget supplémentaire présente moins d'intérêt pour les membres du Parlement que celle du budget proprement dit. Il n'est pas d'usage que le Ministre des finan-

(1) § 2, n° 20 des dispositions d'application et § 73 du règlement budgétaire.

(2) Cette définition est donnée par les dispositions d'application (§ 2, n° 21); celle du règlement budgétaire (§ 74) paraît plus expressive : « ...les dépenses qui ne peuvent être rapportées à un intitulé du budget et qui ne peuvent être imputées... sur les reliquats repris de l'année précédente doivent figurer « hors budget » et être distinguées des autres dépenses ».

(3) Cf. § 76, *in fine* et § 31 du règlement budgétaire.

(4) Le droit allemand ne connaît pas le budget rectificatif. Un seul essai malheureux en a été tenté en 1869.

ces prononce un discours en déposant son projet. Tenant compte d'une certaine indulgence, l'administration équilibre son devis soit en augmentant les prévisions relatives au produit des impôts, soit en élevant la marge des emprunts autorisés. En ce qui regarde les dépenses, les services mêlent aux demandes de crédits indispensables d'autres dont l'utilité, ou tout au moins l'urgence, peuvent être sérieusement contestées (1).

2° L'inscription au compte budgétaire des dépenses supplémentaires laisse ignorer au Parlement jusqu'au début d'octobre de chaque année les dépassements budgétaires relatifs à l'année comptable close le 31 mars précédent. On conçoit donc que, du point de vue du contrôle parlementaire, la présentation d'un projet de budget soit préférable. La loi, cependant, ne contient aucune disposition qui prescrive la présentation d'un budget supplémentaire plutôt que l'inscription au compte budgétaire. Dans ce dernier cas, les services adressent au Ministre des finances une demande faisant apparaître pour un chapitre donné les crédits votés, les restes reportés, les crédits sollicités, les économies éventuellement réalisées sur un autre chapitre, les motifs à insérer dans le compte budgétaire et les motifs supplémentaires destinés au Ministre des finances (2).

L'approbation du Reichsrat et du Reichstag est facile à obtenir lorsqu'il s'agit de chapitres analogues à nos « services votés » ; il suffit, alors, de prouver qu'aucune faute d'évaluation n'a été commise par les préparateurs du budget. Une augmentation de crédits compensée par une annulation portant sur un autre crédit apparaît légitime bien qu'il s'agisse là, en somme, d'une méconnaissance de la spécialité budgétaire. Mais les dépassements les plus graves sont ceux qui sont effectués en violation d'une décision du Parlement ou qui affectent certains chapitres dont la dotation est limitée par le Reichstag, tant sont insuffisantes les précautions prises.

(1) En période d'inflation, malgré la précaution qui fut prise de créer des fonds de compensation — crédits destinés à faire face à la hausse générale des prix — de nombreux budgets supplémentaires étaient indispensables ; il y en eut 12 pour la seule année 1922.

(2) Dispositions d'application, § 45.

Précautions, contrôle et sanctions.

Outre cette mesure, la loi prévoit un contrôle exercé par le Ministre des finances et le Parlement, complété par la vérification *a posteriori* de la Cour des Comptes ; le règlement budgétaire édicte, enfin, plusieurs sanctions. Sont considérés comme crédits limitatifs les crédits mis à la disposition d'un service sans affectation nettement précisée, les crédits pour allocations extraordinaires et pour secours ainsi que tous les crédits du budget extraordinaire. Dans ce dernier cas, la difficulté a été tournée par la pratique : le crédit extraordinaire n'a pas été dépassé mais on a effectué une dépense ordinaire « hors budget ». Il existe, au contraire, une catégorie de crédits pour lesquels un dépassement est autorisé par le budget même, à concurrence des plus-values de recettes afférentes à un chapitre qui est étroitement en rapport avec le premier.

Le Ministre des finances doit donner son approbation à tous les dépassements. Mais il peut le faire d'une manière générale pour les dépenses nécessaires à l'application d'une disposition législative ou réglementaire. En ce qui concerne les recettes, les plus-values sont encaissées par les services sans qu'il y ait lieu d'informer le Ministère des finances. Les encaissements non prévus par le budget sont autorisés par le chef de chaque département ; si une recette « hors budget » dépasse 10.000 marks, le Ministre des finances doit en recevoir avis.

Le règlement budgétaire modifié par la loi du 8 mars 1930 s'efforce de donner une publicité plus rapide aux demandes de crédits supplémentaires.

Antérieurement à la nouvelle loi, le Parlement n'était mis au courant que par le projet de supplément au budget ou même par le compte budgétaire. Mais une disposition insérée dans la loi de finances pour 1927, reprise l'année suivante, décide que si des dépenses « en excédent du budget » supérieures à 10.000 marks s'avèrent absolument nécessaires, il doit en être rendu compte immédiatement à la Commission du Budget du Reichstag. Cette rédaction s'exposait à deux critiques : le texte ne visait pas explicitement les dépenses « hors budget » ; elle

ne prescrivait pas que la communication à la Commission dût précéder l'engagement de la dépense. La loi de finances pour 1929 (§ 14) comble la première lacune et rend les communications trimestrielles. La loi du 8 mars 1930, en dernier lieu, ajoute au § 33 du règlement budgétaire une phrase ainsi conçue : « ... si les dépenses « en excédent du budget » ou « hors budget » atteignent ou dépassent 10.000 marks, il doit en être rendu compte au Reichstag tous les trimestres ».

Des sanctions sévères sont prévues contre les fonctionnaires qui ordonnent une mesure entraînant un dépassement des crédits votés ou une dépense non prévue par le budget. Ils sont tenus à des dommages et intérêts envers la Caisse du Reich à moins qu'il ne s'agisse d'un cas de force majeure. La responsabilité du fonctionnaire disparaît, si le Ministre des finances, préalablement informé, a donné son agrément à la décision envisagée (1). Cette disposition a pour objet d'assurer efficacement la communication au Ministre des finances de tous les dépassements de crédits.

Si les dépassements ne sont pas approuvés rétroactivement, le remboursement des dépenses ainsi faites peut être réclamé, en vertu du § 84 du règlement, aux agents responsables (2).

(1) §§ 32 et 33, alinéa 3 du règlement.

(2) Le § 27 prévoit une dernière précaution pour éviter les dépenses non autorisées : On ne doit pas imputer aux avances à régulariser les dépenses pour lesquelles aucun crédit n'est prévu ou dont les crédits sont insuffisamment dotés.

DEUXIÈME PARTIE

EXÉCUTION DU BUDGET

CHAPITRE X

LES ORDONNATEURS

La loi de finances et ses annexes promulguées, le Ministre des finances en communique une copie conforme à la Cour des Comptes (§ 23 du statut). Il adresse également une copie de leur budget particulier aux Ministres, au bureau du Président du Reich, au Président du Reichstag, à la Cour des Comptes et au Commissaire aux Economies en leur faisant connaître la fraction des crédits d'un autre budget dont ils doivent assumer la gestion (1).

Chaque ministre, ordonnateur principal, établit ensuite des extraits partiels ou, pour les services locaux, des assignations de caisse (*Kassenanschlag*) détaillées par titre budgétaire (2).

Les crédits peuvent ne pas être délégués, pour leur totalité, dès le début de l'année financière. Ils sont mis dans ce cas à la disposition des organismes subordonnés par simple décision ministérielle au fur et à mesure des besoins. Les administrations centrales tiennent un état des crédits délégués et la Cour des Comptes, qui est en possession du budget, reçoit communi-

(1) En ce qui concerne, notamment, les charges de guerre,

(2) Cf. § 56 du statut.

cation de la répartition des crédits (§§ 57 de la *R. H. O.* et § 14 des dispositions d'application).

§ 1^{er}.

Service des dépenses.

La comptabilité allemande distingue plusieurs phases dans l'utilisation d'un crédit :

1° la préparation de l'acte financier, la décision (*Vorbereitung*) : l'administration choisit les modalités qui conviennent le mieux à l'exécution de la tâche qui lui incombe, par exemple, créer un poste ou signer un contrat avec une entreprise privée ;

2° l'engagement (*Bindung*) : la conclusion d'un traité ;

3° la liquidation (*Fälligkeit*) constate, aux points de vue technique et comptable, la réalité et la quotité de la dépense : exécution d'une commande, appointements dus à un fonctionnaire ;

4° l'ordonnancement (*Zahlungsanweisung*) est l'ordre de payer — toujours écrit — donné à une caisse par un fonctionnaire dont la signature est accréditée (1).

L'activité des ordonnateurs est limitée par certaines prescriptions du statut budgétaire, par l'institution d'une comptabilité particulière et la nécessité du visa des ordonnances, par la distribution mensuelle des fonds et par la surveillance du fonctionnaire spécial du budget dont le rôle sera étudié dans la partie consacrée au contrôle de l'exécution du budget.

La *R. H. O.* contient plusieurs dispositions de détail destinées à guider les ordonnateurs dans l'exercice de leurs fonctions. Les plus importantes d'entre elles ont été signalées dans l'examen de l'application des principes budgétaires par la loi du 31 décembre 1922. Il importe cependant, pour avoir une vue d'ensemble de l'exécution du budget, de noter quelques règles complémentaires.

(1) § 28 des dispositions d'application.

La passation de traités doit être précédée, en général, d'offres publiques, d'une adjudication. En outre, si les contrats sont appliqués pendant plus d'une année comptable, l'assentiment du Ministre des finances est nécessaire et ne peut être accordé que si le budget a prévu les crédits nécessaires ou a donné l'autorisation de conclure le marché. Enfin, si les paiements probables doivent être supérieurs à un million de *R. M.*, l'engagement est signé par le chef de service ou son suppléant, à l'exclusion de fonctionnaires subalternes. Cette disposition (§ 45 *a*) a été insérée dans le statut budgétaire par la loi du 8 mars 1930 afin d'empêcher le retour de certains abus.

La participation du Reich aux entreprises d'intérêt privé est réglée par le § 48 du statut; elle est approuvée par le Ministre des finances qui en informe le Parlement.

L'acquisition, à titre onéreux ou à titre gratuit, d'objets ou de droits doit être justifiée au point de vue comptable. Si les objets n'ont pas été entièrement consommés au cours d'une année financière, ils sont inscrits aux recettes de comptes-matières; s'il s'agit d'immeubles ou d'objets de collection, ils sont repris dans des inventaires (§ 65).

Les dépenses de personnel (§§ 36 à 42) sont l'objet d'une réglementation détaillée qui vise à éviter l'octroi d'indemnités payées sur certains crédits à des fonctionnaires qui sont régulièrement rémunérés sur d'autres chapitres. Elle tend, aussi, à soumettre au contrôle du Ministre des finances le recrutement de nouveaux fonctionnaires, les mutations et avancements à l'intérieur des services.

La *R. H. O.* prévoit encore une limitation des paiements à régulariser et organise un contrôle des dépenses extraordinaires.

D'après le § 27 du statut, une dépense ne peut être passée en écritures comme dépense à régulariser que s'il existe une obligation de payer alors qu'une imputation définitive n'est pas immédiatement possible. Mais s'il n'existe pas de crédits ou si les crédits sont déjà épuisés, on ne peut avoir recours à ce procédé; il convient de considérer la dépense comme un dépassement du budget et de solliciter l'approbation du Ministre des

finances. Grâce à cette dernière disposition, cette procédure ne représente plus qu'une facilité comptable (1).

Le contrôle des dépenses extraordinaires.

Le « rectificatif » de 1930 a modifié l'exécution du budget en tenant compte de l'expérience acquise au cours de la période 1925-1930. Il est pourvu aux dépenses extraordinaires au moyen de recettes spéciales et surtout d'emprunts (2). Les administrations sont souvent tentées de grossir démesurément leurs demandes de crédits extraordinaires, d'où une augmentation de la Dette. Mais lorsque la situation économique et financière du Pays se prête mal à de nouvelles émissions, le Ministre des finances trouve difficilement les ressources nécessaires à l'achèvement des travaux et est obligé de faire appel aux excédents des recettes ordinaires. Si celles-ci font défaut, il doit recourir à des expédients de Trésorerie. Aux termes des §§ 26 et 45 *d* nouveaux, les crédits extraordinaires non dépensés à la fin d'une année comptable ne peuvent être engagés qu'après son autorisation. La même approbation est nécessaire s'il n'existe pas de recettes d'emprunts ou si le budget ordinaire ne révèle pas d'excédents. Le Ministre, dans ce cas, ne donne son consentement que s'il lui est permis de compter sur des recettes nouvelles, émissions ou plus-values de recettes ordinaires, ou si l'ajournement des travaux entrepris doit entraîner des inconvénients importants.

La comptabilité de l'ordonnancement.

Les ordonnateurs tiennent un registre des dépenses engagées, la « liste de surveillance du budget » (*Haushaltsüberwachungsliste*) ; y sont inscrites en regard des « titres » et subdi-

(1) Le § 29, al. 3, des dispositions d'application prescrit, en outre, que les ordonnances relatives à des avances égales ou supérieures à 10.000 R. M. doivent être soumises au Ministre des finances.

(2) §§ 3, al. 2 et 8 *a* du règlement,

visions de titres qui figuraient au budget toutes les dépenses ordonnées, exception faite des dépenses administratives prévues par une loi, des avances, etc. Cette liste est arrêtée tous les mois et confrontée avec l'état des délégations de crédits mais il n'est pas indispensable qu'elle concorde, chiffres pour chiffres, avec la comptabilité des caisses.

Ce registre est à la base des états de renseignements que les services dépensiers transmettent à l'administration centrale dans la seconde moitié de l'année financière, les 15 octobre, 15 janvier, 15 février et 15 mars et qui font apparaître les engagements de crédits pendant la période dont il est rendu compte et depuis le début de l'exercice. En outre, au 15 octobre et au 15 janvier, les administrations évaluent le total des crédits qui seront approximativement nécessaires pendant l'année comptable entière. Les administrations centrales, enfin, ainsi que la Présidence du Reich, le Reichstag, la Cour des Comptes et le Commissaire aux Economies adressent au Ministre des finances — pour le 1^{er} novembre et le 1^{er} février — un état des résultats probables de l'année financière, arrêté au 30 septembre et au 31 décembre.

Les dépenses de personnel sont surveillées au moyen de deux listes. La liste des emplois prévus par le budget est arrêtée tous les mois et comparée, à la fin de décembre, avec celle qui est tenue au ministère. La liste des fonctionnaires en service énumère les noms, les grades des divers agents, les traitements, indemnités, avantages en nature et la durée des vacances de postes (1).

Les caisses ne doivent pas payer les ordonnances qui n'ont pas été visées par le service chargé de la tenue des listes précédentes. Cette sanction suffit à assurer la sincérité des comptes d'ordonnateurs.

La distribution mensuelle des fonds.

La distribution mensuelle des fonds constitue un dernier mode de contrôle des ordonnateurs. Le Ministre des finances

(1) § 40 des dispositions d'application,

fixe le total des sommes à ordonnancer (§ 26, al. 4 du statut). Avant le 20 de chaque mois, les administrations centrales font connaître au Ministre des finances les sommes dont elles auront besoin pendant le mois suivant ou au cours de périodes plus longues si le Ministre des finances en exprime le désir. Après examen des demandes, une somme globale est allouée aux Ministères qui la répartissent entre les divers services locaux. Le montant des ordonnances et des mandats ne doit pas dépasser la somme fixée (1). A la fin du mois, les sommes non utilisées tombent en annulation. En cas d'urgence, le Ministre des finances peut allouer des « fonds de roulement » supplémentaires. Les caisses tiennent un registre destiné à suivre les autorisations accordées (2). Les comptables doivent prévenir les ordonnateurs de la date probable à laquelle les fonds viendront à manquer. Lorsque le montant de la distribution mensuelle est épuisé, les caisses refusent le paiement des ordonnances et en avisent les fonctionnaires intéressés.

§ 2.

Service des recettes.

Au cours de l'étude des principes budgétaires, tels qu'ils sont appliqués dans la loi du 31 décembre 1922, plusieurs indications ont été données sur le service des recettes. On trouvera ci-après quelques renseignements supplémentaires extraits du statut ainsi que des notes succinctes sur les impôts et la Dette dont l'examen approfondi n'entre pas dans le cadre du présent travail.

Des sursis de paiement ne doivent être qu'exceptionnellement accordés ; s'ils dépassent la clôture de l'année comptable ils sont soumis à l'approbation du Ministre compétent. Les pénalités contractuelles sont, le cas échéant, annulées par le Ministre intéressé d'accord avec le Ministre des finances ; les créances

(1) § 29.

(2) § 52.

sur les fonctionnaires pour fautes de services sont remises par le Président du Reich qui peut déléguer ses pouvoirs. Dans tous les autres cas, la décision appartient au Conseil des Ministres.

Les échanges doivent être approuvés par le Ministre des finances et, s'il s'agit d'immeubles ou de parts sociales, soumis à l'assentiment du Reichsrat et du Reichstag.

Les ordres d'encaissement sont quelquefois verbaux mais ils doivent toujours être, ensuite, régularisés par écrit. Les titres de recette, avant d'être transmis aux caisses, sont visés par le service chargé de tenir un « registre de surveillance des recettes administratives » (1).

Le ministère des finances.

L'administration des finances du Reich encaisse la majeure partie des recettes. Au 31 mars 1927, les services centraux comptaient 2.299 fonctionnaires, 2.237 employés, soit au total 4.536 personnes. Les services extérieurs occupaient 71.769 fonctionnaires et 12.293 employés, soit 84.062 personnes (2). Au total, l'administration des finances comportait un personnel de 88.598 unités, de 100.000 unités même en tenant compte du service des dommages de guerre (3). Cet effectif représente 82 0/0 du total des employés civils (121.509).

L'Administration centrale comporte les subdivisions suivantes :

1^o Cabinet du Ministre, service d'information, secrétariat d'Etat (organisation, questions diverses concernant le haut personnel).

2^o Division I :

a) *sous-division I A* : questions budgétaires, relations avec les autres ministères; comptabilité publique, trésorerie, mou-

(1) § 41 des dispositions d'application.

(2) D'après le rapporteur du budget des finances pour 1930 ce nombre s'élevait à 86.300, plus 4 000 ouvriers.

(3) Cf. *Sonderbeilage zu Wirtschaft und Statistik*, n° 16 de 1929 et n° 6 de 1930.

vement des fonds, Caisse Centrale, Poste, Chemins de fer ; Crédits accordés aux organismes privés, Crédits étrangers, dette publique ; questions monétaires, change, Bourse ; participations industrielles du Reich.

b) *sous-division I B* : Traitements des fonctionnaires, salaires des ouvriers, pensions civiles et militaires, statut des fonctionnaires.

c) *Caisse centrale du Reich*.

3° Division II : Douanes, impôts de consommation, Monopole de l'alcool, impôt sur l'acide acétique, politique commerciale.

a) *sous-division II A* : Douanes, affaires administratives.

b) *sous-division II B* : Tarif douanier, régimes spéciaux, statistique du Commerce extérieur, impôts de consommation.

4° Division III : Autres impôts, vérifications comptables ou techniques, affaires administratives générales.

5° Sous-division P II-III (subordonnée aux divisions II et III) : affaires diverses, questions de personnel relatives aux administrations fiscales et autres du ministère. Constructions.

6° Division IV : Affaires juridiques, droit financier international, rapports financiers des Pays et des Communes, simplification administrative, questions de réparations, Documentation étrangère.

L'administration des impôts.

L'administration fiscale a été créée par une loi du 10 septembre 1919 dont les dispositions ont été reprises par la loi du 13 décembre 1919 (*Reichsabgabenordnung*). Ce code comprend 463 articles et embrasse l'organisation administrative, les modalités d'assiette et de recouvrement des contributions et le contentieux fiscal (1).

Les services locaux qui fonctionnent depuis le 1^{er} octobre 1919 comprennent 26 offices des finances des Pays (*Landes-*

(1) La *Reichsabgabenordnung* (R. A. O.) mise à jour au 1^{er} janvier 1927 a été traduite dans le *Bulletin de Statistique et de Législation comparée* (juillet 1928, p. 132-175 et août 1928, p. 442-482).

finanzämter) et un peu moins de 1.000 offices des finances (*Finanzämter*). Ceux-ci sont dirigés par un chef (*Vorsteher*) et peuvent être spécialisés suivant les différents impôts qu'ils perçoivent (offices principaux des douanes, droits de succession, chiffre d'affaires, etc.). Les offices sont principalement chargés d'asseoir et de percevoir les impôts. Ils comportent plusieurs divisions : assiette, caisse, voies d'exécution, service extérieur et service spécial du chiffre d'affaires (1). Diverses commissions à voix délibérative prêtent leur concours aux fonctionnaires de l'office pour l'assiette des impôts sur la fortune et le revenu. Leurs membres sont élus (2).

Les offices supérieurs dirigés par un Président sont chargés de l'Administration de tous les impôts du Reich et peuvent se voir confier le recouvrement des impôts créés par d'autres collectivités publiques. Ils contrôlent le fonctionnement des offices des finances. Ils comprennent ordinairement trois divisions : douanes et impôts de consommation, autres impôts, domaine. Après des offices supérieurs ont été formées des commissions supérieures d'évaluation (3).

La base des travaux d'assiette est, en général, constituée par des déclarations des contribuables ou des tiers (4), vérifiées par l'administration dont les décisions doivent être notifiées au contribuable soit verbalement, soit par écrit.

Les contribuables dont le revenu est supérieur à 2.000 R. M. sont obligés de tenir un compte de leurs recettes. Les registres de comptabilité commerciale doivent répondre aux conditions prévues par la loi. Les fonctionnaires des finances ont le droit de prendre connaissance des livres et des papiers d'affaires. Les

(1) Cf. BALL, p. 95; VINCENT (G.), *Le code fiscal allemand*, *Revue pol. et parl.*, 10 juin 1924, p. 436-447.

(2) R. A. O., §§ 25-31.

(3) §§ 57, 58, 69 de la loi du 15 août 1925 sur les procédés d'évaluation applicables à l'ensemble du Reich (*R. G. Bl.*, 1925, I, p. 214-233); cette loi a été traduite dans le *Bulletin de Statistique et de Législation comparée* (décembre 1928, p. 1204-1238).

(4) Les déclarations doivent être faites de bonne foi et en conscience. Avec l'autorisation de l'office supérieur, le Finanzamt peut exiger une déclaration sous serment.

demandes d'ouverture de comptes ou de location de coffres-forts sont communiqués à l'office par la banque, la caisse d'épargne ou les autres intéressés. Les propriétaires d'immeubles fournissent la liste de leurs locataires. Les services publics du Reich, des Pays et des Communes, les associations professionnelles sont appelés à donner des renseignements au fisc mais le secret postal doit être sauvegardé. Les fonctionnaires sont même tenus de signaler les contraventions aux lois d'impôt dont ils ont connaissance à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Il existe enfin une sorte d'exercice (*Steueraufsicht*) qui s'applique à l'administration des impôts de consommation et de la taxe sur le chiffre d'affaires (1).

Les pouvoirs des services d'assiette comportent des sanctions qui sont appliquées aux contribuables et aux tiers après mise en demeure ; ce sont les amendes, l'exécution de la décision administrative aux frais de l'intéressé et la contrainte directe.

Après réception d'un avertissement (*Steuerbescheid*), le contribuable doit acquitter le montant de l'impôt même s'il a déposé une réclamation. En cas de retard, la caisse du Finanzamt lui fait tenir un rappel d'avertissement (*Mahnung*). En ce qui concerne les taxes sur les salaires et sur le revenu des valeurs mobilières, le montant de l'impôt est retenu sur les sommes versées. Dans les autres cas, la caisse reçoit des espèces, des chèques, des virements postaux ou bancaires. Les taxes s'acquittent encore par apposition de timbres fiscaux (lettres de change) ou de vignettes (tabac).

Il peut être sursis au paiement moyennant versement d'intérêts et constitution par le contribuable de garanties représentées par le dépôt de numéraire, de fonds d'Etat, la constitution d'hypothèques, etc. (2).

(1) Une surveillance spéciale est prévue à l'égard des cabinets fiscaux dont la fermeture peut être ordonnée en certains cas.

(2) Les frais d'administration représentaient en 1929 4,29 0/0 des recettes pour les services chargés des impôts directs et 5,08 0/0 pour les douanes et impôts de consommation en ne tenant pas compte des dépenses exceptionnelles ni des pensions. La proportion est plus élevée pour les douanes parce que ce service est chargé de la protection des frontières. Il faut noter aussi que l'administration fiscale du Reich

Les poursuites commencent par une sommation (*Leistungsgebot*) qui précède les mesures d'exécution forcée : saisie, vente ou réalisation de créances, et pour les immeubles, vente aux enchères publiques, séquestre ou constitution d'hypothèques.

Le contentieux fiscal.

La loi de 1919 distingue le contentieux de la perception et celui de la répression. Le contentieux fiscal est soumis à une juridiction spéciale qui comprend :

1° auprès de chaque office supérieur, un tribunal financier (*Finanzgericht*) comptant une ou plusieurs chambres ; chaque chambre est formée de cinq membres dont deux appartiennent à l'administration et trois exercent leurs fonctions à titre honorifique. Les membres non fonctionnaires sont élus parmi les contribuables âgés de plus de 25 ans et payant des impôts directs (1) ;

2° à Munich, la Cour des finances du Reich (*Reichsfinanzhof*) composée d'un Président, de six présidents de sénats, et de 35 conseillers, magistrats inamovibles nommés par le Président du Reich. Les affaires sont réparties entre les chambres (Sénats) composées d'au moins 5 membres. Les arrêts de principe sont publiés dans le *Reichsanzeiger*. Si un Sénat veut prendre une décision contraire à la jurisprudence publiée, l'affaire doit être renvoyée devant le grand Sénat formé du président de la Cour, des présidents de Sénat, et de quatre membres désignés au début de l'année judiciaire.

Les réclamations doivent être formulées dans le délai d'un mois après la notification de la décision attaquée.

Les voies de recours sont différentes suivant qu'il s'agit d'un avertissement ou d'une autre décision de l'administration fiscale. Contre un avertissement, le contribuable dispose soit de la procédure d'appel (*Berufung*) en matière de taxes directes,

assume l'assiette et le recouvrement de certaines taxes locales ; le pourcentage des frais afférents à la seule administration des impôts du Reich doit être ramenée de 4,29 à 3,44 o/o.

(1) § 16 de la R. A. O.

soit de la procédure de contestation (*Anfechtung*) dans le cas de droits de douane ou d'impôts de consommation.

Dans la première hypothèse, le contribuable fait opposition (*Einspruch*) devant l'office des finances. La nouvelle décision de ce service peut être soumise en appel au tribunal financier. Si le différend porte sur une taxe indirecte, le contribuable conteste la décision en cause auprès de l'office supérieur.

La Cour des finances du Reich peut être saisie, dans l'un comme dans l'autre cas, d'un recours en cassation (*Rechtsbeschwerde*) s'il y a eu violation de la loi, si la décision a été prise en contradiction formelle avec les faits tels qu'ils figurent au dossier ou si la procédure est entachée de vices graves. La Cour prend une nouvelle décision ou renvoie l'affaire soit au tribunal financier, soit à l'office supérieur. La loi lui interdit, en tout cas, d'augmenter les charges qui incombent au contribuable.

Toutes les décisions des autorités financières qui ne comportent pas notification du montant d'un impôt peuvent être soumises à un nouvel examen du supérieur hiérarchique au moyen d'un recours administratif (*Beschwerde*). Cette procédure s'emploie notamment pour les recours contre les saisies-arrêts et la contrainte par corps. La décision prise en ces matières peut être, en dernier ressort, déférée à la Cour des finances du Reich (1).

Le contentieux de la répression appartient soit aux offices des finances, soit aux tribunaux de l'ordre judiciaire. L'office statue si l'infraction n'est passible que de l'amende, de la confiscation ou de ces deux peines combinées. Il peut toujours renoncer aux poursuites directes et transmettre le dossier au tribunal. La sentence prononcée par l'office doit viser les dispositions légales appliquées, les faits poursuivis et indiquer la possibilité d'un recours devant l'office supérieur ou d'une procédure judiciaire entamée dans le délai d'une semaine après la notification. Le tribunal est lié par la décision de la Cour des finances du Reich en matière d'application des lois fiscales.

(1) Cf. §§ 351, 282 et 202 de la *R. A. O.*

L'Administration de la Dette.

D'après le règlement sur la Dette du Reich du 13 février 1924 (1) tous les emprunts doivent être autorisés par une loi. La Dette est représentée par des obligations, des bons du Trésor, des traites ou des certificats de dette. A défaut d'indications contenues dans la loi d'autorisation, le Ministre des finances détermine la date, le montant, les conditions de l'émission. Il est autorisé à procéder aux conversions avec l'assentiment des intéressés.

La gestion de la dette publique du Reich est confiée à une administration collégiale, la *Reichsschuldenverwaltung*, indépendante, rattachée au Ministère des finances et composée d'un président, d'un vice-président et d'au moins trois membres nommés à vie par le Président du Reich. Leur nomination, sous le contreseing du Ministre des finances, est soumise à l'approbation du Reichsrat. La surveillance est exercée par la Commission des Dettes présidée par le président de la Cour des Comptes et qui comprend six membres du Reichsrat et six membres du Reichstag.

La commission reçoit de l'Administration de la Dette des états mensuels et des rapports; elle peut provoquer toutes explications complémentaires et effectuer tous contrôles utiles. Les comptes annuels sont vérifiés par la Cour des Comptes et remis à la Commission de Surveillance. Celle-ci transmet tous les ans au Reichsrat et au Reichstag un rapport sur l'administration de la Dette (2).

(1) *R. G. Bl.*, I, p. 95-100.

(2) L'administration de la Dette du Reich est chargée, moyennant le paiement d'une indemnité annuelle, de la gestion de la Dette prussienne.

CHAPITRE XI

LES COMPTABLES

Le statut budgétaire, dans ses §§ 55 à 64, fixe les grandes lignes de l'organisation comptable et renvoie à un texte ultérieur, l'ordonnance du 6 août 1927, la *Reichskassenordnung* (*R. K. O.*) dont les principales dispositions — en vigueur depuis le 1^{er} avril 1928 — sont traduites ou analysées à la fin de cette étude.

Le service des caisses n'est pas subordonné au seul Ministre des Finances ; il dépend de chaque administration centrale ; il en reçoit des instructions particulières qui doivent être approuvées par le Ministre des Finances. Dans une caisse importante les attributions sont réparties ainsi qu'il suit :

Le personnel.

Le chef de service (*Direktor, Rentmeister*), personnellement responsable du bon fonctionnement de la caisse, surveille le mouvement des fonds et tient le « livre principal ». Le comptable supérieur est son adjoint ou son suppléant ; il a la responsabilité du « livre récapitulatif ». Le caissier assure le mouvement des fonds, gère le portefeuille et tient les différents livres de caisse. Les comptables sont chargés des registres de rattachement au budget. Un fonctionnaire appartenant à un autre service a pour mission de surveiller la gestion de la caisse et peut y obtenir communication de tous documents.

Les règles relatives au personnel sont simples : tous les fonctionnaires importants doivent être des agents du Reich ayant prêté serment. Ils doivent présenter l'aptitude professionnelle nécessaire et ne pas avoir de dettes. Le cautionnement n'existe

pas. Enfin, par mesure de précaution, dans les caisses comptant plusieurs employés, les fonctions de caissier et de comptable ne sont jamais cumulées par le même agent.

Le rôle des comptables.

Les comptables vérifient à chaque présentation d'ordonnance s'il y a disponibilité de crédits, si l'ordonnance est bien visée, si elle est accompagnée de pièces justifiant le service fait ; ils examinent ensuite si le paiement demandé n'excède pas le « fonds de roulement » disponible pour le mois courant. Ils ont, en outre, à se procurer une quittance valable en s'assurant de l'identité ou de la capacité juridique du créancier. En cas de doute, ils refusent le paiement et demandent les instructions nécessaires à l'ordonnateur. Les quittances peuvent être données sur les mandats, etc. ; les reçus de la Poste et de la Reichsbank libèrent le Trésor.

L'ordonnance (§ 3) distingue trois catégories de caisses : la caisse centrale, les caisses supérieures qui concentrent les opérations des caisses subordonnées, les caisses de services (*Amtskassen*) telles que, par exemple, les caisses fiscales, les caisses de pensions. Si une caisse supérieure ne fonctionne pas à côté d'un grand service, un bureau de cette administration peut assumer la comptabilité des opérations budgétaires qui entrent dans ses attributions (§ 9, *Rechnungstellen*). Il est prévu, par ailleurs, des guichets auxiliaires et des caisses communes à plusieurs services, les *Einheitskassen* et *Sammelkassen* (1).

La Caisse centrale, à Berlin (*Reichshauptkasse*), était autrefois réunie à la Reichsbank. Depuis 1924, elle constitue un service indépendant rattaché au Ministère des Finances.

La comptabilité.

L'administration allemande a adopté pour la gestion budgétaire les règles de la comptabilité camérale qui confronte

(1) Cf. § 5 de l'ordonnance.

ordonnancement et exécution, budget et compte, administration et caisses. Un « livre principal » relate les opérations ordonnées, prévues (*Soll*) et leur oppose les recettes ou dépenses réelles (*Ist*). D'autre part, des Inventaires mobiliers et immobiliers permettent, le cas échéant, de dresser des bilans. La comptabilité-matières est distincte de la comptabilité-deniers. Enfin, toutes les opérations, dans un but de contrôle sont portées deux fois en écritures : en premier lieu, dans l'ordre chronologique, puis dans un ordre rationnel (1).

Les registres appartenant à la première catégorie sont le livre principal et le livre préliminaire au livre principal. Le premier est l'équivalent d'un journal de caisse. Il doit distinguer de façon très nette les opérations de recette ou de dépenses. Dans les caisses importantes, les agents des différents guichets servent des registres dont les totaux seuls, arrêtés tous les jours, sont reportés au livre principal.

Le second groupe comprend le livre récapitulatif, le livre des avances, celui des dépôts et celui des situations de caisse. Ces registres tenus par les comptables permettent d'inscrire toutes les opérations : recettes ou dépenses — paiements pour comptes de tiers — versements de fonds ou fonds de subvention. Le premier constitue la base des comptes annuels ; c'est pourquoi les autres enregistrent les opérations dont la caisse n'est pas responsable mais qu'elle exécute sur la demande d'autres services. Le livre principal reproduit les subdivisions du budget, les dépenses hors budget y figurent à la subdivision indiquée par l'ordonnateur.

Les livres auxiliaires sont la main-courante pour le service des guichets, les livres des chèques postaux, des virements, des chèques, des paiements pour ordre. Le livre de concordance — dans les caisses importantes — permet grâce à ses références de se reporter du livre principal au livre récapitulatif.

A la fin de la journée les livres sont arrêtés ; les résultats des deux catégories de registres doivent concorder entre eux et leurs soldes avec l'encaisse réelle. L'ordonnance de 1927

(1) Cf. §§ 57-72.

prévoit également des arrêtés mensuels, trimestriels et annuels. Des vérifications sont effectuées tous les mois, à des dates connues, par le fonctionnaire chargé de la surveillance de la caisse ou par le chef de service. En outre, le chef de service ou des commissaires de la Cour des Comptes peuvent être chargés de vérifications extraordinaires.

CHAPITRE XII

LE MOUVEMENT DES FONDS

Le problème du mouvement des fonds ne se posait pas, avant la guerre, pour l'administration impériale des finances. Si l'on ne tient pas compte du fait que la caisse de l'armée et celle de la Poste étaient dotées d'une certaine autonomie (1), il n'existait qu'un seul organisme de comptabilité, la Caisse centrale du Reich. Celle-ci constituait une division spéciale de la Reichsbank et se bornait à une centralisation comptable, la Banque d'émission effectuant pour le Reich les opérations en deniers, conformément à la loi du 14 mars 1875 (§ 22). Cette liaison étroite des finances du Reich et de la Banque d'émission rendait inutile la constitution d'une encaisse; dans le cas d'insuffisance momentanée de ressources, la Banque escomptait, en effet, des bons du Trésor sans aucune limitation (2).

Le nouveau statut de la Banque du Reich a fortement réduit pour l'Etat la possibilité du recours au crédit; d'autre part, l'élargissement des attributions financières du Reich exigeait une organisation nouvelle qui a trouvé son expression dans l'ordonnance sur le service de caisse du 6 août 1927. On examinera ci-après les dispositions qui concernent la centralisation des fonds puis celles qui sont relatives aux mouvements de fonds entre les diverses caisses.

(1) Elles se bornaient à verser leurs excédents à la caisse centrale. Cf. HOFFMANN, p. 18.

(2) Les services de la caisse centrale ont cessé, depuis le 1^{er} septembre 1924, d'être rattachés à l'institut d'émission.

§ 1^{er}.*Centralisation des fonds.*

Les fonds non utilisés sur place doivent être adressés à la caisse centrale par les voies les plus rapides. L'encaisse autorisée correspond au total des sommes qui seront probablement nécessaires au cours des deux jours suivant le versement (1). Certaines caisses sont admises à avoir un compte à la Reichsbank sur lequel elles peuvent opérer des prélèvements au moyen de chèques de couleur ; elles ne doivent retenir que les sommes nécessaires au règlement des dépenses du lendemain (2).

Les versements sont directement effectués au compte de la caisse centrale sauf quelques exceptions. Les caisses les plus importantes et, notamment, celles qui fonctionnent dans une ville où existe une succursale de la Reichsbank — sont en rapports avec les agences de la banque centrale qui, d'après la loi bancaire du 30 août 1924, ne perçoit aucune redevance sur les mouvements des deniers publics et ne verse pas d'intérêts au Reich. Les autres comptables usent des comptes de chèques postaux. Enfin, un accord a été conclu entre le Ministère des Finances et l'institut d'Emission pour que les avoirs du Reich aux comptes postaux soient rapidement virés à la Reichsbank. Les caisses qui perçoivent des recettes sont, en général, en relations avec les organismes bancaires, les communes, pour la commodité des contribuables (3). Lors de certaines périodes difficiles les principaux contribuables ont été invités à opérer leurs règlements par chèques sur Berlin afin de hâter la concentration des fonds à la caisse centrale (4).

(1) § 47 de l'ordonnance.

(2) §§ 47 et 51.

(3) Cf. § 54, al. 5.

(4) Un accord avec le commissaire aux revenus gagés, en date du 2 septembre 1926, a contribué à accroître les disponibilités de la caisse centrale. Aux termes de ce document, le commissaire reversait immédiatement au Reich les sommes qui excédaient la fraction mensuelle

L'ordonnance de 1927 recommande d'éviter l'emploi de numéraire (1). L'usage des espèces est fortement réduit pour les versements grâce à l'intervention de la Poste et de la Reichsbank. Les caisses doivent, en outre, s'efforcer d'inviter le public à user des chèques, des mandats de virement et des chèques postaux. Aux avertissements destinés aux contribuables et aux divers débiteurs, sont jointes des formules de mandats.

§ 2.

Mouvements des fonds entre caisses subordonnées.

Les déplacements de fonds doivent être réduits au minimum ; il y a lieu, cependant, de prévoir les circonstances dans lesquelles certaines caisses seront momentanément dépourvues de ressources suffisantes pour effectuer leurs paiements. Trois procédés sont retenus dans ce but par l'ordonnance de 1927 : le renforcement d'encaisse, le paiement et l'encaissement pour compte.

Les caisses des administrations dépensières sont approvisionnées par les services fiscaux (*Geldversorgung*) (2). Elles peuvent, aussi, contre délivrance d'une quittance, se faire remettre des fonds par des caisses dépendant d'un même ministère si celles-ci fonctionnent dans la même localité.

Les caisses de service et les caisses supérieures peuvent obtenir une subvention de la caisse à laquelle elles sont subordonnées (§ 51). Cette procédure s'applique principalement aux caisses fiscales qui n'ont guère d'autre moyen de renforcer

du produit des impôts affectée au paiement des réparations. Au reçu de l'avis de crédit de la Reichsbank annonçant que le solde créditeur de son compte dépassait le montant fixé, le commissaire donnait l'ordre à la Reichsbank de virer au compte de la Caisse centrale, jour par jour, jusqu'à la fin du mois, les versements des administrations fiscales (COMMISSION DES RÉPARATIONS, XIV, *Documents relatifs à l'application du plan des Experts*, p. 243-244).

(1) Cf. Lotz, *Reform des deutschen Kassenwesens...* (*Finanz-Archiv*, 1928, II, p. 43-58).

(2) § 49 de l'ordonnance.

leur encaisse. Dans tous les cas, une caisse débitrice peut demander à une autre caisse de régler directement son créancier (§§ 39 et 52). Par ailleurs, la caisse centrale et les caisses supérieures ont la faculté de faire effectuer leurs encaissements et leurs paiements par l'intermédiaire des organismes subordonnés; lors du règlement de comptes, les pièces justificatives sont considérées comme une partie du versement total (1). De même que précédemment, cette faculté est utilisée par les caisses supérieures des finances qui confient nombre de paiements et d'encaissements aux organismes locaux de leur ressort. Ces derniers sont ainsi chargés de la comptabilité des recouvrements tandis que les caisses supérieures se contentent de tenir les écritures concernant les recettes et les dépenses administratives (2).

(1) Cf. le « vu bon à payer par... » de la comptabilité française.

(2) V. REICHARD, *Kassenordnung*, p. 168.

CHAPITRE XIII

LES OPÉRATIONS DE TRÉSORERIE. LA DETTE FLOTTANTE

Le Trésor, banquier du budget, doit, pendant une période donnée, payer toutes les dépenses de l'Etat soit à l'aide des recettes perçues au cours de cette période, soit à l'aide d'une réserve dont il dispose, soit en émettant des emprunts à court terme.

§ 1^{er}.

Ajustement des recettes aux dépenses.

Avant la guerre, la situation en Allemagne était, à ce point de vue, très favorable. Les recettes du Reich, de la Poste, de la Prusse et des chemins de fer étaient concentrées à la caisse centrale fonctionnant en liaison constante avec l'institut d'émission et à la caisse générale prussienne en rapports étroits avec la banque d'Etat (*Seehandlung*). La plupart du temps, les déficits momentanés pouvaient être comblés par des prélèvements sur les excédents d'autres services et si, par hasard, ce système de compensation ne pouvait jouer, le Reich avait la faculté de remettre à la Reichsbank des bons du Trésor sans aucune limitation. La Trésorerie fonctionna à l'aide de cet expédient pendant toute la guerre et après la révolution.

Lorsque le 16 novembre 1923, la Reichsbank cessa d'émettre des billets uniquement gagés par des bons, la Trésorerie était dépourvue de ressources. Mais l'ordonnance sur la création du Rentenmark ouvrait un crédit de 1.200 millions à l'administration des finances. Ce crédit n'était nullement exagéré si l'on

songe aux multiples besoins à satisfaire presque simultanément. D'abord, 300 millions étaient destinés à être échangés contre des billets en marks-papier. Grâce aux 900 millions qui n'étaient pas réservés devaient être payés les dépenses du Reich et les suppléments de traitements alloués aux fonctionnaires des Pays et des communes. Il fallait accorder des subventions aux industriels de la Ruhr après la cessation de la résistance passive et secourir les chômeurs des régions occupées; plus de 100 millions furent consacrés à cette dernière affectation. De plus, la Poste et les Chemins de fer, se trouvant dans la même situation que le Reich, ont dû recevoir une fraction du crédit en rentenmarks. Il fallait, enfin, reconstituer les fonds de roulement de quelque 4.000 caisses réparties sur tout le territoire du Reich (1).

Le crédit en rentenmarks, si important fut-il n'aurait peut-être pas suffi à assurer l'aisance de la Trésorerie si les ordonnances fiscales de circonstance n'avaient puissamment et rapidement contribué à accroître le produit des impôts. Dès le mois de décembre 1923, en effet, les recouvrements atteignaient 312 millions de marks-or pour dépasser 503 millions en janvier 1924 et 418 millions en février.

Les échéances fiscales.

Cet effort de développement des recettes continua pendant les années suivantes. A la fin de la période 1924-1925, les recouvrements dépassaient largement les évaluations budgétaires. L'ère des plus-values devait durer jusqu'en 1928 (2). De plus, quelques velléités de compression des dépenses — surtout pendant le premier exercice — avaient contribué à augmenter le solde disponible pour la Trésorerie qui aurait pu permettre de faire face à toutes les éventualités, d'autant plus que les recouvrements avaient été très adroitement aménagés. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les traite-

(1) Cf. sur cette période, LUTHER, p. 1-13 et SCHACHT, p. 64-87, notamment p. 84-87.

(2) De 1924-25 à 1929-30, le rendement total des impôts a été de 7.388, 6.057, 7.174, 8.490, 9.026 et 9.172 millions de R. M.

ments et salaires et la retenue sur les capitaux mobiliers sont perçus à la source et fournissent régulièrement des sommes considérables : 118 millions, environ, par mois en 1927. L'impôt assis sur la base de déclarations annuelles, ainsi que la taxe sur le revenu des sociétés comportent des versements provisionnels au milieu des mois de janvier, février, avril, mai, juillet, novembre avec règlements annuels au printemps ou en automne. L'impôt sur la fortune est versé par quarts les 15 février, 15 mai, 15 août et 15 septembre. La taxe sur le chiffre d'affaires est payée dans les 10 jours qui suivent la fin de chaque trimestre. Les plus grosses recettes sont celles des mois d'avril, de juillet, d'octobre et de janvier (1). En outre, les recettes nettes de la Poste qui, en 1928, n'étaient versées que deux fois par an sont, depuis le début de l'exercice 1929, virées tous les mois au compte de la caisse centrale.

L'excédent net du budget, en 1924-25, avait atteint 496 millions. De plus, la frappe de nouvelles monnaies avait procuré des bénéfices considérables dont la plus grosse part — 252 millions — fut réservée pour constituer un fonds de roulement à la disposition de la Trésorerie (2).

(1) Voici le total, en millions de *R. M.*, des recettes fiscales des exercices 1928 et 1929 :

Mois	1928	1929
Avril	884,2	939,4
Mai	647,2	657,1
Juin	556,3	540,1
Juillet	1.082,1	1.139,0
Août	716,8	696,1
Septembre	610,8	573,7
Octobre	1.062,4	1.035,4
Novembre	693,1	666,2
Décembre	558,7	544,2
Janvier	1.106,0	1.110,3
Février	603,9	625,7
Mars	502,1	499,2

(2) Cf. le discours du Ministre des Finances, Dr Hilferding, devant le Reichstag (*D. R. A.*, 20 janvier 1928) et aperçu financier pour le budget de 1929, p. 6 (*Doc. Reichst.*, 885, IV, 1928).

Le § 26, al. 2 nouveau du statut budgétaire indique que les fonds

Mais les difficultés de l'équilibre budgétaire, au cours des années suivantes, exigèrent des prélèvements sur cette réserve ; 190 millions furent inscrits aux recettes de 1927 et les 62 millions qui subsistaient furent absorbés en juin 1928 (1). Les excédents subirent le même sort ainsi qu'il résulte du tableau suivant :

Exercices	1924	1925	1926	1927	1928
Portion de l'excédent reçue de l'exercice antérieur	»	276	400	199	162
Excédent propre de l'exercice	496	180	199	162	déficit
Excédent disponible	496	400	199	162	»

Au moment, même, où les charges budgétaires s'aggravent, les réserves de la Trésorerie sont anéanties. La caisse du Reich ne peut plus compter sur les ressources fiscales mensuelles pour assurer le paiement des dépenses et les emprunts à long terme — étant donnée la situation du marché — ne suffisent pas à financer l'exécution du budget extraordinaire. D'ailleurs, les échéances de fin de trimestre — et spécialement pendant les six derniers mois de l'exercice au cours desquels les recouvre-

libres de la Trésorerie doivent être aisément mobilisables. Ce texte donne satisfaction à la Reichsbank désireuse de contrôler le marché monétaire et de disposer des fonds du Trésor. En 1925, l'utilisation des excédents de la Caisse centrale, des Postes et des chemins de fer avait été énergiquement combattue par le Dr Schacht et les représentants de l'économie nationale. Cf. Lorz, *Finanzwissenschaft*, p. 166 ; rapports de la Reichsbank, 1924 (p. 4), 1925 (p. 6), 1926 (p. 9), 1927 (p. 5), 1929 (p. 5) et SCHACHT, p. 151-154.

(1) Outre le fonds de roulement, le total des dépenses reportées d'un exercice précédent figurait au passif, à l'encaisse de la Trésorerie jusqu'à la fin de mars 1930 (Cf. *Doc. Reichst.*, n° 3854, III, 1928, p. 6). En revanche, à l'actif figurait le déficit budgétaire. Depuis le mois d'avril 1930, pour simplifier la présentation du tableau et surtout pour réduire le total égal de l'actif et du passif, le Ministre des Finances a porté à l'actif la différence entre le déficit et les restes à dépenser, d'ailleurs fortement réduits (Cf. le discours HILFERDING du 14 mars 1929, *D. R. A.* du 16 mars 1929).

ments n'atteignent pas la moyenne de ceux d'avril à septembre — obligent le Trésor à recourir à la dette flottante.

§ 2.

La dette flottante.

Les divers éléments de cette dette sont les avances en compte-courant de la Reichsbank, l'émission de bons du Trésor et de billets du Reich et différents emprunts à court terme.

L'institut d'émission peut accorder au Reich des crédits à trois mois au plus et jusqu'à concurrence de 100 millions de *R. M.* La loi bancaire du 30 août 1924 (§ 25, al. 2) disposait qu'à la fin de l'année financière la dette devait être totalement remboursée. Une modification du 13 mars 1930 reporte cette date au milieu d'un mois, au 15 juillet; ainsi les avances au Reich peuvent être renouvelées pour l'échéance de fin de mois.

De plus, la loi du 8 juillet 1926 autorise la Reichsbank à acheter, à escompter ou à vendre un maximum de 400 millions de *R. M.* de bons du Trésor (billets du Reich) à trois mois au plus et portant la signature d'une tierce personne reconnue solvable. La banque centrale peut également recevoir ces titres en garantie d'avances (1). Ce poste, d'abord insignifiant dans la situation de la dette, représente 376 millions en octobre 1929 pour atteindre, en 1930, le maximum légal.

Les bons du Trésor comportent le versement d'intérêts ou sont émis intérêts payables d'avance. C'est principalement grâce à eux qu'en 1929 le Reich a pu se procurer des fonds suffisants (2). Le Trésor sollicite, encore, divers prêts à court terme. Cette situation résulte, en partie, du nouveau régime des chemins de fer et de la Poste dotés, on l'a vu, d'une très large autonomie financière. Les chemins de fer reçoivent du Reich

(1) *R. G. Bl.*, II, p. 355.

(2) A plusieurs reprises, en 1929 notamment, le Reich pour dégager la Trésorerie a versé les subventions qu'il devait aux institutions d'assurances sociales sous forme de bons ou d'obligations (181 millions à la fin de 1929).

certaines prêts affectés à des travaux de premier établissement mais n'ouvrent des crédits au Reich que dans la mesure de leurs disponibilités. Le Dr Hilferding, en 1929, a tenu à relever ce fait qui le préoccupait vivement à l'époque. « Signalons, disait-il, qu'il est risible de me voir, en l'occurrence, à la merci de la complaisance de la Caisse Centrale des Coopératives prussiennes et des chemins de fer qui me prêtent à court terme ce que je leur ai avancé à long terme et qui, toujours sous certaines conditions, mettent à ma disposition mon propre bien » (1).

Désignation	Fin avril 1930	Fin juillet 1930
<i>Passif de la Trésorerie</i>	en millions de R. M.	
1. Billets du Reich (<i>Reichswechseln</i>)	399	400
2. Bons du Trésor sans intérêts	875	694
3. Emprunts à court terme	233	58
4. Prélèvements sur le c/c à la <i>Reichsbank</i>	10	35
Total	1.517	1.187
<i>Actif (emploi des fonds)</i>		
1. Couverture provisoire du déficit du budget ordinaire, déductions faites des restes à dépenser (465 — 65,3 = 399,7, soit 400 environ A déduire : excédent de recettes (—) ou à ajouter : excédent de dépenses (+) à la fin du mois considéré	400 — 116 284	400 + 27 427
2. Couverture provisoire du déficit extraordinaire A déduire : excédent des recettes (—) ou à ajouter : excédent des dépenses (+) à la fin du mois considéré	771 — 177 594	771 — 487 284
3. Autres paiements non encore comptabilisés (Traitements, avances, échéance mensuelle)	476	432
Total	1.354	1.143
Reste à la caisse centrale et dans les caisses locales	163	44

Tous les mois, en même temps que le compte mensuel des recettes et des dépenses budgétaires, le Ministre des Finances

(1) D. R. A. du 16 mars 1929.

publie dans le *Reichsanzeiger* un état de la Trésorerie et une situation de la dette flottante (1). Le tableau de la page précédente reproduit le premier de ces documents.

Les situations de la Dette flottante se présentent sous la forme suivante :

Désignation	Fin mars 1930	Fin avril 1930	Fin juillet 1930
en millions de R. M.			
1. Bons du Trésor sans intérêts . . .	999,0	875	693,6
2. Circulation de billets du Reich . . . (dont : cédés sur le marché libre) . .	391,1 (310,5)	399,3 (372,7) (1)	400,0 (1)
3. Emprunts à court terme	254,1	233,0	58,0*
4. Avances en c/c de la Reichsbank . .	44,0	9,7	34,9
5. Bons du Trésor roumains (Loi du 8 février 1929)	30,0	15,0	15,0
6. Obligations résultant d'anciens em- prunts	9,4	9,4	5,8
Total	1.727,6	1.541,4	1.207,3
(1) A partir de la situation correspondant au mois de mai, cette indication n'est plus fournie par l'Administration.			

(1) Ces situations sont publiées depuis la fin de mai 1929 seulement (D. R. A. du 6 juillet).

TROISIÈME PARTIE

LE CONTROLE DU BUDGET

CHAPITRE XIV

LE CONTROLE ADMINISTRATIF

Le Parlement qui fixe les recettes et les dépenses est aussi le dernier contrôleur de l'exécution du budget. Mais son examen est précédé et préparé par des vérifications opérées au cours et à la fin de l'année financière par l'administration et un organisme indépendant, la Cour des Comptes.

On peut donc distinguer :

le contrôle administratif ;

le contrôle de la Cour des Comptes ;

le contrôle du Reichsrat et du Reichstag.

L'étude de l'exécution du budget a déjà fait apparaître divers éléments du contrôle, tant en ce qui regarde les ordonnateurs qu'en ce qui concerne les comptables. Citons notamment, dans cet ordre d'idées, l'institution d'une comptabilité centrale, la distribution mensuelle des fonds, le régime spécial des dépenses extraordinaires, la vérification des caisses en cours d'exercice. Mais il est un point qui mérite quelques développements ; l'administration financière du Reich voit apparaître, en effet, un commencement de contrôle des dépenses engagées. Certes, les fonctionnaires qui en sont chargés ne relèvent ni directement ni uniquement du Ministre des Finances. Mais, dans l'avenir, il est possible que se développe leur activité et s'accroisse leur autorité.

Contrôle pendant l'exécution du budget.

Chaque chef de service doit désigner un « fonctionnaire spécial du budget » ou, le cas échéant, un bureau du budget qui — d'une manière générale — est chargé d'assurer l'exacte application des règlements relatifs aux finances publiques. L'*agent spécial* recherche les économies possibles, les moyens d'accroître les recettes ; il formule à cet égard toutes propositions utiles.

Les pouvoirs de ce fonctionnaire sont très larges : il peut requérir des informations de tous les agents chargés de la gestion budgétaire, à l'exception de son chef de service. Il est prévenu à temps de toutes les mesures prévues, qu'elles soient d'ordre financier ou administratif. S'il fait opposition à la décision envisagée, son supérieur hiérarchique est saisi de l'affaire et s'il est affecté à un service supérieur, c'est le Ministre qui décide. En cas d'urgence, le chef de service lui remet une réquisition écrite et le Ministre est immédiatement mis au courant de l'incident.

Lors de la préparation du budget, il s'efforce d'obtenir des autres services une évaluation sincère des recettes et des dépenses fournie dans le délai fixé par la loi. Il veille à la présentation opportune des divers documents réclamés par les services supérieurs, l'administration centrale ou le Ministre des finances.

Au cours de l'exécution, il collabore à la délégation des crédits ; il surveille l'engagement des crédits délégués, l'engagement des dépenses et le recouvrement des recettes. Il est consulté sur toutes les affaires en litige ; il reçoit communication, quand il le désire, de tous les titres de versement ou ordonnances ; il suit la tenue régulière de la comptabilité spéciale des ordonnateurs, la distribution mensuelle des fonds. Il donne son avis sur les questions de personnel, sur les demandes de crédits supplémentaires, sur la conclusion des contrats importants ou qui peuvent entraîner des dépassements, sur les remises et les transactions, etc.

Il collabore, enfin, à l'arrêté des comptes budgétaires, à la fixation des crédits reportables, à l'étude des remontrances de la Cour des Comptes.

Le Compte budgétaire.

Après la clôture de l'année financière, l'Administration doit réunir les documents qui permettent au Parlement et à la Cour des Comptes d'exercer leur contrôle.

Avec la collaboration des autres services, le Ministre des finances prépare le « compte budgétaire du Reich » (1). Tous les éléments (*Beiträge*) de ce document — qui doivent lui parvenir avant le 1^{er} juillet de chaque année — comprennent les chiffres destinés au compte d'ensemble et aux comptes particuliers. Les *Beiträge* comportent plusieurs annexes : motifs des dépenses hors budget, en excédent du budget et des anticipations, état des remises de créance (2), recettes en excédent du budget provenant d'aliénation d'objets appartenant au Reich (3); état des cessions gratuites de service à service (4); explication résumée des différences en plus ou en moins entre les résultats et les prévisions budgétaires; tableau des dépenses en excédent du budget ou hors budget (5) faisant apparaître les dépassements budgétaires proprement dits, c'est-à-dire ceux qui n'ont été provoqués ni par l'application des lois ni par les conséquences des modifications de traitements ni par de fausses imputations ou ceux qui n'ont pas été compensés par des économies réalisées d'autre part.

Le Ministre prie le Parlement de donner son approbation sous réserve de la décharge de responsabilité (*Entlastung*, prévue par l'article 86 de la Constitution qui doit être demandée, après le dépôt des observations de la Cour des Comptes, relativement :

1° aux dépenses en excédent du budget et hors budget indiquées et motivées dans l'annexe I du compte ;

2° aux recettes non prévues au budget provenant de la

(1) §§ 77-86 du statut budgétaire.

(2) § 79, al. 1, n° 1.

(3) § 79, al. 1, n° 2.

(4) § 79, al. 1, n° 3.

(5) § 80.

cession de droits et objets appartenant au Reich, recettes qui sont relevées dans une seconde annexe.

Le compte budgétaire de Reich est publié, cinq mois environ après la fin de l'exercice, dans les impressions du Reichstag (1). Il comprend une introduction qui résume les principaux résultats de l'année financière à laquelle il se rapporte. Cette introduction est suivie du tableau préparé à l'aide du dernier état demandé aux ministères et qui a pour but de faire ressortir que la majorité des dépassements est due à l'exécution des lois, à des modifications de traitements et qu'elle est — en partie — compensée par des économies. Une dernière annexe à l'introduction rappelle les émissions autorisées et les dépenses imputées sur fonds d'emprunt.

Vient ensuite le compte principal (*Hauptrechnung*) qui indique, par chapitre, pour le budget ordinaire puis pour le budget extraordinaire, les recettes et les dépenses de chaque ministère réparties d'après la disposition suivante qui répond aux exigences du § 77 de la *R. H. O.* :

1	2	3	4	5	6	7
Division	Chapitre	Titre	Indication de l'objet des dépenses	Dépenses effectuées	Restes à reporter	Total (5 +

Après une récapitulation, le compte budgétaire (budgets particuliers) développe, dans le même ordre et suivant la même

(1) Compte 1926 : *Doc. du Reichst.*, n° 3645, III, 1924-27, du 4 octobre 1927 ; Compte 1927 : *Doc. du Reichst.*, n° 374, IV, 1928, du 1^{er} octobre 1928.

disposition, les résultats de l'année en les spécialisant par titres. La dernière colonne explique brièvement les plus-values et les moins-values des recettes — renvoyant, pour les dépassements de crédits, à la première annexe « explication des dépenses en excédent et hors budget » (1).

Les trois dernières annexes récapitulent sommairement les remises accordées, les recettes provenant d'aliénations mobilières non prévues par le budget et le total des monnaies en circulation.

Etablissement des comptes.

Les différentes caisses, d'autre part, mettent en état leurs comptes qui doivent jouer un double rôle : d'abord permettre la vérification détaillée des opérations effectuées tant en recettes qu'en dépenses (*Einzelrechnungslegung*) et donner une base certaine au rapprochement du compte budgétaire prévu par le

8	9	10	11	12	13	14
tant évu udget 1927 ont ar lément dget)	Restes repris de l'année précédente	Total des dépenses autorisées (8 + 9)	Comparé au total des dépenses autorisées le total des dépenses réelles (colonne 7) est : supérieur de inférieur de		Référence à la page du compte par budget particulier	Explications

(1) Très souvent les motifs donnés dans cette partie du document ont la forme suivante (compte de 1927) : « il n'a pas été possible de pourvoir à l'entretien des 500 bureaux du ministère des affaires étrangères à l'aide des crédits votés » (p. 493) ; « étant donné que les travaux indiqués ci-dessus répondaient à un besoin pressant, il n'a pas paru indiqué de surseoir à leur exécution jusqu'à l'inscription des crédits nécessaires dans le budget suivant » (p. 487).

§ 72 de la *R. H. O.* avec le total des sommes qui figurent aux différents comptes particuliers et de celles qui sont soustraites au contrôle juridictionnel (*Gesamtrechnungslegung*).

La première vérification — vérification comptable — exige soit la présentation de comptes spéciaux établis par les différentes caisses et les pièces justificatives correspondantes soit l'envoi à la Cour des Comptes, pour les services désignés par elle, des registres même de comptabilité (1). En vertu du § 66 du statut, la Cour peut prescrire toutes les simplifications de procédure qui lui paraissent opportunes.

Les administrations doivent procéder à un premier examen des pièces qui leur sont transmises. Les vérificateurs revoient les calculs, certifient l'exactitude des pièces justificatives et la réalité des opérations qu'elles constatent (2). Elles adressent à la Cour en même temps que les comptes, les résultats de leurs vérifications préliminaires.

En outre, les caisses supérieures, les ministères et la caisse centrale dressent des comptes destinés à préparer la déclaration par la Cour des Comptes de la conformité des comptes de caisse et des comptes budgétaires.

Toute caisse supérieure établit, en plus de son compte particulier, une *Oberrechnung* qui contient, dans l'ordre du budget, les arrêtés des registres des caisses qui lui sont subordonnées, les résultats financiers des exploitations du Reich qui usent de la comptabilité en partie double et les arrêtés de ses propres livres.

Les administrations centrales produisent un compte établi suivant les mêmes principes (*Zentralrechnung*) qui se termine par une récapitulation des recettes ordinaires, des dépenses ordinaires — distinguées en permanentes et exceptionnelles — des recettes et des dépenses extraordinaires.

La *Hauptrechnung* de la caisse centrale contient les totaux de chaque ministère, une récapitulation générale des résultats de l'année financière en concordance avec les divers comptes par-

(1) § 66, al. 2 du statut.

(2) §§ 78-87 de l'ordonnance sur la reddition des comptes.

ticuliers (1) ainsi que l'indication des sommes inscrites au budget, des restes et anticipations et dégage des chiffres précédents l'excédent ou le déficit de l'exercice.

En même temps que ces documents doivent être transmis à la Cour des Comptes les ordres de délégation qui n'ont pas été antérieurement fournis (2), le tableau des emplois prévus au budget, les plans, devis, mémoires, ordres de modification concernant les constructions, les ordres de remise de dette et les autorisations du Ministre des Finances relatives aux dépassements de crédits (3).

(1) Cf. § 107, al. 1, n° 1 du statut budgétaire.

(2) § 57 du statut.

(3) § 33 du statut.

CHAPITRE XV

LA COUR DES COMPTES

Le statut du 31 décembre 1922 a remis le contrôle de la gestion budgétaire à la « Cour des Comptes du Reich allemand », siégeant à Postdam. C'est un organisme indépendant, ne relevant que de la loi (§ 118). La Cour est composée d'un Président, de quatre directeurs dont l'un remplit les fonctions de vice-président et de 20 conseillers ministériels auxquels sont adjoints 151 *Amtsmänner*. Président, directeurs et conseillers forment une administration collégiale à caractère judiciaire, dont les membres sont nommés à vie par le Président du Reich sous le contreseing du Ministre des finances (1). Ne peuvent être choisis que des candidats âgés de 35 ans au moins, ayant accompli un stage à la Cour, hauts fonctionnaires ou remplissant les conditions requises pour exercer des fonctions judiciaires.

Compétence de la Cour. Les crédits autonomes.

Sa compétence s'étend aux comptes-espèces et aux comptes-matières du Reich. Les comptes-espèces comprennent la comptabilité de l'exécution du budget et la comptabilité des exploitations industrielles (2). La compétence de la Cour est limitée,

(1) La nomination des nouveaux conseillers doit être soumise à l'approbation du Reichsrat. Cette prescription, conforme à l'article 46 de la Constitution, se rattache à la loi du 4 juillet 1868. Elle a pour but d'éviter que tous les membres n'appartiennent à un même Pays du Reich.

(2) §§ 15, 55 et 85 du statut. D'autre part, les §§ 45 c, 48 et 113 per-

dans certains cas, soit par la loi, soit par une décision de la juridiction financière.

Le statut budgétaire prévoit, tout d'abord, que les comptes relatifs aux fonds secrets ne sont pas soumis à la Cour. La vérification en est confiée soit à la Commission de la Dette du Reich (service d'information des affaires étrangères), soit au président de la Cour des Comptes (chancellerie), soit au Ministre du département intéressé (guerre) (1).

Les crédits autonomes.

Les crédits ou les portions de crédits délégués à une gestion autonome, les *Selbstbewirtschaftungsmittel*, sont soumis à un régime spécial (2). Certains crédits, en effet, peuvent être remis à des services déterminés pour être gérés sans un contrôle constant de la Cour des Comptes. Celle-ci doit, seulement, constater que la délégation des crédits en cause a bien été ordonnée. Elle peut toutefois, de temps à autre, s'assurer que les sommes ainsi distraites sont gérées conformément aux règlements et procéder à une vérification détaillée.

Ces crédits ne tombent jamais en annulation et peuvent être utilisés — puisque leur contrôle est très peu sévère — à des fins non prévues par le budget. Les gestions autonomes figurent, pour leur majorité, aux dépenses du Ministère de la guerre. La loi du 21 mars 1910 (§ 6) contient les mêmes dispositions que le statut de 1922. Le projet indiquait qu'il s'agissait des « masses » de l'armée et de la marine et que la Cour des Comptes n'avait pas à contrôler l'utilisation des crédits. Le texte de la loi a supprimé toute allusion aux administrations militaires mais a

mettent à la Cour de contrôler la gestion des entreprises dans lesquelles le Reich possède des intérêts (participations ou garanties financières).

(1) Le Dr NEUMARK fait remarquer (p. 376) que cette pratique semble en contradiction avec l'article 86, al. 1 de la Constitution de Weimar d'après lequel seul le Parlement est qualifié pour accorder un quitus au gouvernement.

(2) §§ 16 et 95 du statut,

accordé à la Cour le droit d'exercer de temps en temps ses pouvoirs de contrôle en cette matière.

L'exposé des motifs du statut de 1922 indique que ce procédé, intéressant le service dépensier à un bon aménagement des crédits, est une source d'économies (1).

Procédure de la Cour des Comptes.

La Cour des Comptes a la faculté de restreindre les vérifications et de renoncer à la présentation des pièces justificatives (2). Cette autorisation, contenue déjà dans les lois des 21 mars 1910 et 5 juillet 1916, a pour but de diminuer le travail matériel des vérificateurs au profit du contrôle de la régularité de la gestion administrative et de l'application exacte des principes budgétaires. Dans le même ordre d'idées, d'après les §§ 81 et 93, la Cour peut renoncer à la présentation des comptes de minime importance déjà examinés par les autorités administratives.

Celles-ci sont tenues de lui communiquer les observations qu'a provoqué l'examen des comptes afin qu'elle puisse en faire état dans ses mémoires au Parlement. La Cour doit s'assurer, à époques indéterminées, que la vérification est conduite conformément aux règlements et peut, à tout instant, évoquer les comptes.

Vérification des comptabilités.

La surveillance de l'ensemble de la gestion budgétaire, qui est le rôle imparti à la Cour par le statut du 31 décembre 1922, s'exerce en premier lieu par la vérification de la comptabilité des recettes et des dépenses. Les comptes à vérifier et les pièces justificatives sont adressés à Postdam et répartis, suivant

(1) Le projet contenait également une disposition autorisant l'octroi de « crédits forfaitaires » sur lesquels la Cour ne devait exercer aucun contrôle mais cet alinéa a été rejeté.

(2) § 94 du statut.

les départements ministériels et les régions, entre les directeurs de division et les conseillers. L'envoi des comptes est effectué, en général, après la clôture de l'exercice, à une date fixée par la Cour ; le nouveau § 66 du statut prévoit une clôture des comptes au cours de l'exercice, ce qui aurait pour effet d'accélérer le contrôle de la Cour.

La Cour procède également à son examen au siège des services intéressés, soit en y envoyant des commissaires, soit en y créant des services de contrôle permanent qui dépendent uniquement d'elle (1). Jusqu'au 1^{er} octobre 1925, quatre de ces bureaux ont fonctionné à Stuttgart, Munich, Dresde et Carlsruhe pour l'étude des comptes fournis par les directions des chemins de fer et des Postes. Ils ont été supprimés lorsque les chemins de fer ont été rendus autonomes (2).

Les pouvoirs d'instruction sont très étendus : la Cour a la faculté d'envoyer des commissaires sur place — soit au siège de la caisse intéressée, soit auprès du service supérieur — de faire procéder à toutes vérifications de caisse, d'exiger tous les renseignements nécessaires, de se faire présenter les registres, pièces et dossiers. Depuis la loi du 8 mars 1930, elle peut examiner les dossiers des administrations centrales avec l'assentiment des ministres intéressés. La Cour fixe la date de présentation des comptes et les délais de réponse à ses remontrances (*Errinerungen*) (3). Les différents services sont, en ce qui concerne le contrôle financier, subordonnés à la Cour des Comptes qui peut prononcer des astreintes (§ 102). Les déficits relevés sont signalés au service en cause par la Cour qui en fait poursuivre la compensation toutes les fois que l'Administration n'a pas signalé que la situation était régularisée (4).

(1) § 90 du statut.

(2) *Denkschrift ... 1921-1923* (*Doc. Reichst.*, n° 3374, III), p. 3.

(3) Si les erreurs relevées sont peu importantes, la Cour peut se borner à les signaler au fonctionnaire responsable sans exiger une réponse.

(4) §§ 104 et 105. La seconde phrase du § 104 : « La remise des déficits constatés par la Cour des Comptes ne peut avoir lieu qu'après l'avis de celle-ci » a pour but, semble-t-il, de mettre fin à la controverse exposée par LABAND (VI, p. 339-348).

La vérification des comptes ne se termine pas par la délivrance d'un quitus aux comptables responsables. La loi du 31 décembre 1922 s'écarte, sur ce point, de la loi prussienne du 21 mars 1872 (§ 17); elle prescrit seulement que la Cour prévient le service intéressé lorsque la vérification qui le concerne est achevée. L'exposé des motifs indique que la Cour peut être amenée, au cours des années ultérieures, à remettre en cause des comptes déjà apurés mais, d'après l'opinion de la Cour elle-même, cette notification dégage le comptable de tout souci quant à la gestion vérifiée.

Contrôle de la gestion administrative.

Le contrôle de la gestion budgétaire s'opère par le rapprochement entre le Compte budgétaire et les comptes de caisses résumés par catégories de services (voir chap. précédent). La Cour examine si le budget a été régulièrement exécuté, si les actes de recettes ou de dépenses sont bien conformes aux lois et règlements. Elle a, en outre, pour mission de vérifier si les meilleurs procédés ont été employés et si des dépenses n'ont pas été effectuées qui étaient inutiles ou exagérées (1). Elle apprécie, en somme, le « rendement » de l'Administration.

Ses vérifications achevées, la Cour adresse au gouvernement un rapport contenant le relevé des irrégularités constatées dans le fonctionnement des services, des propositions de réformes

(1) § 96, al. 1, nos 1, 3, 4 du statut. Cpr. §§ 7 de l'instruction prussienne du 18 décembre 1924 et 12 b de la loi du 21 mars 1872 :

« Le but de la Chambre supérieure des comptes est : a) de s'assurer par le contrôle des comptes que les principes généraux du système administratif agréé par nous sont exactement appliqués, que les diverses administrations fonctionnent régulièrement conformément aux lois, ordonnances, instructions et budgets existants, que les recettes et les dépenses sont dûment enregistrées et que les sommes allouées aux administrations sont réglementairement utilisées ; b) de déterminer d'après les résultats de l'administration constatés dans les comptes si et où, dans l'intérêt de l'Etat, des réformes sont nécessaires ou indiquées ». La loi du 8 mars 1930 autorise expressément la Cour à vérifier les soldes en caisse et les opérations extrabudgétaires (avances et dépôts) dont le compte ne lui est pas rendu afin d'assurer le contrôle de l'ensemble de la gestion financière.

intérieures, de nouveaux textes à soumettre au Parlement ou l'interprétation à donner aux lois existantes. Le gouvernement doit indiquer à la Cour les mesures prises par lui à la suite de ce rapport (1).

Préparation du contrôle parlementaire.

Enfin, la dernière tâche de la Cour consiste à préparer le contrôle parlementaire en rédigeant des observations portant sur les points suivants :

Concordance du compte général et des comptes de caisse ;

Infractions au budget, aux lois et règlements d'ordre financier, absence de réponse ou réponse insuffisante à une remontrance adressée aux ordonnateurs ;

Dépenses en excédent du budget et hors-budget non encore approuvées par le Parlement.

Les observations (*Bemerkungen*) sont précédées d'un mémoire (*Denkschrift*) résumant les principaux résultats de la vérification. La partie générale de ce mémoire traite de l'œuvre de la Cour, de questions importantes de droit budgétaire tandis que la partie spéciale fournit des indications particulières aux divers services. Les observations proprement dites sont divisées en deux parties : déclaration de conformité, infractions et dépassements budgétaires (2). Le document se termine par le rapport sur la vérification des entreprises jouissant de la personnalité juridique prévu au § 107, al. 2 (3).

La Cour peut être appelée, en vertu du § 101, à donner son avis sur les questions qui lui sont soumises par le gouvernement ou par le Reichstag. Elle doit être tenue au courant de toutes les décisions relatives à la comptabilité publique prises par l'Administration, le Reichsrat et le Reichstag. Elle est entendue avant la publication des règlements généraux sur la comptabilité budgétaire.

(1) § 109 du statut. Le rapport ne fait qu'un avec le mémoire et les observations.

(2) Cf. § 107, al. 1, n° 1 ainsi que nos 2 et 3.

(3) Cf., notamment, *Doc. Reichst.*, 3374, III ; 4054, III ; 1587 et 2080, IV ; 1053, IV.

CHAPITRE XVI

LE CONTROLE PARLEMENTAIRE

Au cours de l'exercice, le Reichstag est tenu au courant des résultats de la gestion par les publications périodiques du Ministère des Finances et par les mémoires spéciaux qui lui sont présentés. De plus, il reçoit communication, tous les trimestres, des dépassements de crédits dont le montant est supérieur à 10.000 *R. M.*

Après la clôture de l'année financière, lors de la présentation du compte budgétaire, le Parlement doit examiner les dépenses en excédent du budget et hors budget dont la liste lui est soumise par le Ministre des Finances. Celles qui ne sont pas rétroactivement approuvées sont mises à la charge des fonctionnaires responsables (1). Le Ministre des Finances a indiqué que, pour la première fois depuis le vote du statut, le remboursement de certaines dépenses supplémentaires relatives à l'exercice 1928 auxquelles il avait refusé son approbation préalable serait exigé des agents qui avaient transgressé les prescriptions du § 33 de la *R. H. O.* La Commission du budget a donné son assentiment à cette décision (2).

Le Ministre des Finances transmet également au Reichsrat et au Reichstag le mémoire et les observations de la Cour des Comptes sur la gestion financière terminée. Le Parlement approuve les dépassements de crédits qui ont été relevés par la vérification comptable et qui avaient été omis par l'Adminis-

(1) Cf. §§ 84, al. 3 et 33 du statut.

(2) Cf. Rapport sur le compte de 1928 (*Doc. Reichst.*, n° 1630, IV, 1928, p. 8).

tration. Lorsque la dernière des réserves formulées par la Cour a été levée dans des mémoires ultérieurs, le Parlement — par une simple résolution et non sous forme de loi — accorde au gouvernement une décharge de responsabilité, conformément à l'art. 86, al. 1 de la Constitution (1). Si le Parlement s'y refuse, il peut mettre en cause soit la responsabilité juridique, soit la responsabilité politique des ministres intéressés (2).

Mais de même que le Ministre des Finances ne pose pas la question de confiance pour emporter le vote du budget ou de tout autre projet financier, le Reichstag n'use pas de la faculté qui lui est conférée par la Constitution de rendre les ministres responsables de leur gestion financière.

(1) Cf. STIER-SOMLO, § 100, p. 690.

(2) La responsabilité juridique des ministres est prévue par l'art. 59 de la Constitution : « Le Reichstag a le droit de mettre le Président du Reich, le Chancelier du Reich et les ministres du Reich en accusation devant la Haute Cour de Justice du Reich allemand (*Staatsgerichtshof*) pour violation coupable de la Constitution ou d'une loi du Reich. La proposition de mise en accusation doit être signée par cent membres au moins du Reichstag et doit être votée à la majorité nécessaire à la revision de la Constitution ».

L'article 54 de la Constitution déclare que les membres du gouvernement doivent démissionner si le Reichstag, par un vote exprès, leur retire sa confiance.

CHAPITRE XVII

LE REICH ET LES FINANCES LOCALES

Dans l'Allemagne d'après-guerre, le Reich ne reçoit plus aucun versement des autorités locales ; au contraire, il verse à tous les Pays une part de plusieurs impôts dont il assure le recouvrement ; à certains d'entre eux, il accorde des prélèvements supplémentaires ; il leur consent, enfin, des subventions pour un montant appréciable.

Avant d'examiner ces trois points, il importe d'indiquer la répartition nouvelle des charges entre le Reich et les Pays qui conditionne le partage des ressources fiscales.

La répartition des tâches.

Le gouvernement central est exclusivement chargé des relations extérieures, de la sécurité du territoire national, des Postes et des Télégraphes, des douanes, des chemins de fer, des voies fluviales et des cours de justice en dernier ressort. Aux Pays incombent l'administration de la justice, la législation minière, le système forestier, le contrôle du commerce et de l'industrie. Enfin, le Reich et les Pays s'occupent concurremment de l'assistance publique et distinctement des arts, des sciences et de l'économie nationale.

En ce qui concerne la police, la bienfaisance, l'enseignement et les travaux publics, les Pays prennent les mesures réglementaires nécessaires dans le cadre de la législation du Reich et fixent librement la participation des communes et autres subdivisions territoriales (1).

(1) Le Reich assure directement la police des voies fluviales et accorde annuellement aux Pays une subvention de 200 millions envi-

Le partage des ressources fiscales.

La Constitution du 16 avril 1871, reprenant à peu de chose près les dispositions de la Constitution applicable à la Confédération de l'Allemagne du Nord, avait concédé au Reich le droit de percevoir les droits de douane et des impôts de consommation en maintenant au gouvernement fédéral le pouvoir de fixer chaque année les contributions matriculaires des Etats tant que de nouvelles contributions n'auraient pas été créées.

Les besoins croissants du gouvernement central rendaient nécessaire la recherche de nouvelles ressources. Mais les impôts directs étaient réservés aux finances locales. A partir de 1879, le Reich fut même obligé de consentir aux Etats fédéraux des versements sur les produits des douanes de l'impôt — sur le tabac, des droits de timbre, de l'impôt sur l'alcool ; ces versements venaient en déduction des contributions matriculaires. En 1906 et en 1911, notamment, des participations au produit d'impôts furent accordées aux collectivités locales sans aucune compensation. Quelques années avant la guerre et pendant les hostilités — sous la pression des circonstances — le Reich perçut à son profit exclusif des impôts directs : la contribution pour la défense (*Wehrbeitrag*), l'impôt sur la fortune et les impôts de guerre (1).

La réforme financière de 1919-1920 fut établie sur les bases posées par la Constitution de Weimar qui donne au Reich la souveraineté complète en matière de législation douanière, qui lui permet de prendre des dispositions législatives, seul ou concurremment avec les Pays sauf à prévoir les mesures nécessaires à la sauvegarde de leurs finances s'il s'attribue tout ou partie de leurs anciennes recettes fiscales. D'autre part, le gouvernement central édicte les prescriptions générales relatives

ron de *R. M.* pour les dépenses de sécurité intérieure. Il supporte une assez forte proportion des dépenses provoquées par les secours aux chômeurs. Conformément à l'article 7 de la Constitution, le Reich est compétent pour la construction de routes d'une particulière importance ou utiles à la défense nationale.

(1) Voir l'introduction.

au système fiscal pour éviter, notamment, toute double imposition, toute atteinte aux intérêts de la population et aux ressources attribuées au Reich.

La *Reichsabgabenordnung* du 13 décembre 1919, loi de procédure, organise la perception et le contentieux des impôts du Reich et prévoit que l'administration qui vient d'être créée pourra se charger du service fiscal et de la gestion du domaine des Pays qui en feront la demande. Il reste à régler la question la plus importante, la répartition des recettes entre les différentes collectivités. Le Reich percevant à son profit une des principales ressources des Pays — l'impôt sur le revenu — un premier règlement provisoire intervient le 30 mars 1920. Il accorde aux nouveaux Pays une fraction de l'impôt sur le revenu, des anciennes taxes de timbre et de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Le compromis financier de 1920 n'assurait pas aux Pays des encaissements suffisants. Il fut modifié à plusieurs reprises en 1923, en 1924, en 1925, en 1926 par des lois particulières, par des dispositions spéciales des lois de finances pour 1929 et 1930 ainsi que par l'ordonnance du 1^{er} décembre 1930. Le tableau ci-contre résume les diverses modalités admises pour la répartition des versements consentis (en 0/0).

Le compromis fiscal.

Le compromis fiscal (*Finanzausgleich*) peut s'analyser ainsi :

Le Reich ne peut imposer de nouvelles charges aux collectivités locales que s'il leur garantit, en même temps, des recettes correspondantes (1). De plus, si la législation du Reich ou les décisions prises par son administration provoquent un accroissement de dépenses au détriment des budgets locaux — si — au contraire — des institutions créées par les Pays ou les Communes exercent une action utile sur l'ensemble du terri-

(1) Cf. ZITZLOFF, *zum Finanzausgleich* (*Bank-Archiv*, 1^{er} mars 1927, p. 258-260).

Impôts	1920 à 1922 (1)	du 1-4-1923 au 31-4-1924	du 1-2-1924 au 30-9-1925	du 1-10-1925 au 31-3-1926 (10)	1926 (11)	1927	1928	1929	1930 et 1931
Sur le revenu . . .	66 2/3 (2)	75 (6)	90 (12)	75 (12)	75 (12)	75 (12)	75 (12)	75 (13)	75 (14)
Sur le revenu des sociétés	66 2/3 (2)	75	90 (12)	75 (12)	75 (12)	75 (12)	75 (12)	75 (13)	75
Sur le chiffre d'affaires . . .	15 (3)	25 (7)	20 (12)	35 (12)	30 (12)	30 (12)	30 (12)	30 (13)	30
Sur les acquisitions immobilières . . .	50 (4)	96	96	96	96	96	96	96	96
Sur les véhicules à moteur . . .	»	50 (8)	96	96	96	96	96	96	96
Sur les paris aux courses . . .	50 (5)	96	96	96	96	96	96	96	96
Sur les eaux minérales . . .	»	»	»	»	»	»	»	»	96 (15)
Sur la bière . . .	»	»	»	»	»	»	»	»	96 (15)
Sur les successions	20 (4)	20 (4)	»	»	»	»	»	»	»

(1) Loi du 30 mars 1920.

(2) et 75 0/0 à partir du 1^{er} avril 1921.

(3) Dont 5 0/0 pour les communes.

(4) A compter du 1^{er} octobre 1919 (loi du 12 septembre 1919) et jusqu'au 13 février 1924.

(5) Lois des 4 juillet 1905 et 8 avril 1922.

(6) Loi du 23 juin 1923.

(7) Dont 15 0/0 pour les communes.

(8) Depuis le 1^{er} juillet 1922 (loi du 8 avril 1922) ; 100 0/0 s'il existe une taxe vicinale.

(9) Deuxième ordonnance fiscale de circonstance du 14 février 1924 et loi du 26 mars 1925 : l'ordonnance prévoit le reversement total aux Pays du produit de l'impôt sur les admissions aux bourses qui a été supprimé à dater du 1^{er} janvier 1925 (ordonnance du 9 décembre 1924).

(10) Loi du 10 août 1925.

(11) Loi du 27 avril 1926. La loi du 31 mars 1926 accorde aux Pays la moitié du produit de l'impôt sur la formation des sociétés au taux réduit applicable aux fusions de sociétés ; cette quote-part est destinée aux communes dont les recettes fiscales ont été réduites à la suite des assainissements de sociétés.

(12) Sur le produit des impôts sur le revenu et le chiffre d'affaires, les Pays doivent recevoir un minimum garanti de 2.100 millions pour chacun des exercices 1925 et 1926. La garantie spéciale à l'impôt sur le chiffre d'affaires est de 4.500 millions (Loi du 10 août 1925).

Pour 1928, la garantie spéciale au chiffre d'affaires disparaît et le minimum afférent aux trois impôts est porté à 2.600 millions pour les exercices 1927 et 1928. Pour les années 1927 à 1930, 450 millions et pour 1931, 375 millions au maximum prélevés sur les impôts sur le revenu et le chiffre d'affaires, sont reversés aux Pays suivant les modalités de répartition du produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires (loi du 9 avril 1927 et ord. du 1^{er} déc. 1930).

(13) Si, en 1929, le rendement des trois impôts atteint 4.530 millions le Reich prélève avant toute répartition une somme de 120 millions (§ 8 de la loi de finances du 29 juin 1929). Ce prélèvement atteint uniquement, pour 1931, l'impôt sur les salaires (ord. 1^{er} déc. 1930).

(14) Si le produit de l'impôt sur les salaires dépasse 1.425 millions en 1930, le Reich peut prélever sur cette somme — avant tout reversement aux Pays — un maximum de 30 millions au profit de l'Etablissement du Reich pour l'assurance chômage (loi du 28 avril 1930).

(15) Loi du 15 avril 1930.

toire allemand, le gouvernement s'oblige à faire voter des subventions destinées à compenser les suppléments de dépense ou à tenir compte des avantages dont il bénéficie.

En contre-partie des reversements attribués, le Reich délimite les compétences en matière fiscale. Les Pays et les communes ne peuvent légiférer qu'en ce qui regarde les impôts qui ne sont pas perçus par le Reich. Les taxes dont l'organisation est analogue à celles du Reich cessent d'être levées et les règlements locaux doivent être modifiés s'ils contrarient le fonctionnement de l'administration financière dépendant du pouvoir central. Les communes sont tenues d'établir des impôts sur la plus-value foncière et sur les divertissements ; l'ordonnance de décembre 1930 leur impose des dégrèvements en matière de taxes foncières et de patente et les contraint à percevoir une taxe civique et un impôt sur les boissons.

Les Pays doivent réserver aux communes une partie des sommes qui leur sont cédées dont une fraction est répartie suivant les modalités fixées par le Reich. Ils ont le droit de percevoir pour leur propre compte l'impôt sur les acquisitions immobilières ; dans ce cas ils ne subissent naturellement pas la retenue de 4 0/0 pour frais d'administration.

La part des impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés est répartie proportionnellement aux rôles émis dans les différents pays pendant une année de base (1). L'impôt

(1) 1921 jusqu'au 31 mars 1924, 1922 jusqu'au 31 mars 1926, etc. La répartition tient compte également de la situation des contribuables qui ont leur résidence dans une commune et le siège de leur activité dans une autre. L'attribution des reversements dépend de quatre facteurs : le rendement total de l'impôt pendant une année déterminée.

(A), le pourcentage destiné à tous les pays $\left(\frac{x}{100}\right)$, la quote-part des communes du Pays considéré (B) et celle de toutes les communes du Reich pendant l'année de base (C), la part du pays pendant l'année donnée (A') se calcule à l'aide de la formule suivante :

$$A' = \frac{A \times x}{100} \times \frac{B}{C}$$

(Cf. OFFICE DE STATISTIQUE DU REICH, *Verwaltungsaufbau, Steuerverteilung und Lastenverteilung im Deutschen Reich*, Berlin, 1930, R. Hobbing).

sur le chiffre d'affaires est reversé sur la base de la population pour $\frac{2}{3}$ et pour $\frac{1}{3}$ d'après les recouvrements effectués. La part de l'impôt sur les automobiles est divisée proportionnellement à la surface du pays ($\frac{1}{2}$), à la population ($\frac{1}{4}$) et aux recouvrements effectués ($\frac{1}{4}$).

Les versements supplémentaires du Reich aux Pays sont relatifs à l'impôt sur la bière et à l'impôt sur le revenu. Le premier supprimé à la suite de la loi du 15 avril 1930 ne concernait que les anciens Etats de l'Allemagne du Sud — Bavière, Wurtemberg et Bade — gros producteurs de bière qui, avant la guerre, percevaient l'impôt à leur profit. L'indemnité spéciale qui leur fut consentie à la suite de l'extension de l'impôt à l'Allemagne entière ne pouvait dépasser 45 millions pour la Bavière, 8.633 millions pour le Wurtemberg et 5.755 millions pour Bade soit, au total, 59.388 millions.

Le § 35 de la loi du 9 avril 1927 accorde aux Pays les moins prospères un complément de versements afférent aux impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés si les sommes encaissées par les Pays sont inférieures d'au moins 20 0/0 à la moyenne pour le Reich et en limitant le versement supplémentaire au tiers de la part due aux Etats en cause. Il s'agit de sommes faibles — 40,7 millions en 1928 — dont bénéficient, outre la Bavière (26 millions), la Thuringe, le Mecklembourg, l'Oldenbourg et le pays de Schaumburg-Lippe (1).

Enfin, les collectivités locales reçoivent du Reich 300 millions de subventions par an dont 195 millions pour la police de sûreté et le reste pour la participation du Reich à des dépenses de personnel, à des dépenses sociales, etc.

(1) L'ordonnance du 1^{er} décembre 1930 ramène du tiers au quart le maximum des versements autorisés,

CONCLUSION

Le statut budgétaire, même amélioré par la loi du 8 mars 1930 s'expose encore à de nombreuses critiques qu'on peut ranger en deux groupes : celles qui visent les diverses prescriptions légales et celles qui touchent la politique budgétaire en général.

Réformes dans l'exécution du budget.

Malgré les efforts sincères accomplis par le Ministre des Finances pour en réduire le champ d'application, les diverses exceptions aux principes d'universalité et de spécialité sont encore trop importantes. Au budget primitif de 1928, les dépenses permanentes reportables figuraient pour 505 millions de *R. M.*, les dépenses exceptionnelles et extraordinaires — toujours susceptibles de report — pour 373 millions ; les crédits pouvant faire l'objet de virements étaient inscrits pour 349 millions et les postes « au net » pour 568 millions (1).

La réforme du 8 mars 1930 devrait, pour procurer une amélioration sensible, être complétée par l'interdiction absolue des virements entre crédits reportables qui sont exceptionnellement permis par le § 31 du statut. La Cour des Comptes arrêterait utilement la liste des crédits dont le montant peut être majoré des recettes supplémentaires (*Rückennahmen*). Les anticipa-

(1) Cf. STARK (O.), *Der Rechnungshof als Wahrer des Haushaltsrechts, Wirtschaftsdienst*, 14 juin 1930, p. 1012-1016.

tions représentent très souvent des dépenses supplémentaires effectuées sans qu'il y ait urgence au lieu d'être des engagements de crédits régularisés au cours de l'exercice suivant (1).

Les reports de crédits permettent aux services de se constituer des réserves et font échec à la souveraineté du Parlement. Les gestions autonomes — dont la définition n'a pas été précisée, dont la liste n'est pas limitée — représentent dans le budget militaire, pour 1930, un total approximatif de 250 millions de francs soumis à un contrôle insuffisant puisque la Cour des Comptes ne procède que tous les quatre ans environ à l'examen de l'utilisation des crédits (2).

Le Ministère des Finances s'est efforcé d'être très strict dans l'autorisation des dépassements budgétaires. Alors que les autorisations accordées pendant les mois d'avril-décembre 1928 excédaient 55 millions, elles atteignaient à peine 2,3 millions pendant la même période de 1929; encore étaient-elles compensées par des économies évaluées à 1,3 millions. On peut considérer comme très utile la décision prise par le Ministre de mettre à la charge des fonctionnaires responsables les engagements de dépenses supplémentaires qui n'ont pas été autorisées. D'autre part, la réserve du dernier dixième des crédits à la disposition du Ministre des Finances a eu pour conséquence que ces crédits n'ont été consommés qu'à la fin de l'année comptable et ont servi au paiement des dépenses imprévues qui, sans cette mesure, aurait nécessité des crédits supplémentaires.

(1) Rapport de la Commission du budget sur le compte 1927, du 19 mars 1929 (*Doc. Reichst.*, n° 911, IV).

(2) Les crédits destinés à une gestion autonome intéresseraient directement les services à un bon aménagement des crédits qui leur sont remis. Telle est la raison officielle de leur existence; il n'en demeure pas moins qu'ils servent, d'après BÖSLER (p. 187), à constituer des fonds secrets dont le contrôle est absolument impossible et il n'est pas prouvé qu'ils aboutissent à éviter le gaspillage. Cf. Rapport de la Commission du budget sur le compte 1928 (*Doc. Reichst.*, n° 1630, IV, p. 16).

Réforme du contrôle.

Le contrôle de la gestion budgétaire suscite aussi des critiques. La Cour des Comptes, tout d'abord, attacherait trop d'importance aux vérifications et pointages comptables et ne serait pas armée pour découvrir les abus, tels ceux de l'Affaire Lohmann. Le Président de la Commission des finances du Reichstag a constaté que si elle vérifiait scrupuleusement le nombre d'heures supplémentaires effectuées par des femmes de service, elle laissait échapper des fautes très graves (1).

La Cour déclare qu'elle ne dispose, pour effectuer des vérifications complètes et sérieuses, ni du personnel, ni des crédits suffisants; deux ans, en effet, ont été nécessaires à 250 fonctionnaires pour vérifier les comptes de 1926. Les crédits ne sont pas négligeables puisqu'ils ont permis de consacrer 250.000 R. M. aux frais de voyage pour examiner sur place les services fonctionnant en Allemagne et même les postes diplomatiques (2). La Cour des Comptes fait valoir qu'elle s'efforce de négliger les détails techniques pour se consacrer aux contrôles importants; elle a développé la procédure simplifiée de la présentation des registres au lieu de l'envoi de comptes spéciaux, elle a renoncé souvent à l'examen des pièces justificatives, à l'apurement de comptes peu importants (3). Il n'est pas moins regrettable que de très grands services ne soient pas examinés par un seul membre de la Cour, que les vérifications par épreuves soient trop fréquentes (4). Une grande partie des dépenses militaires ne sont pas vérifiées; les prix indiqués par les services de l'intendance, notamment, qui apparaissent quelquefois exagérés, n'ont pas toujours fait l'objet d'un examen attentif (5).

(1) Séance du 27 mars 1928 (*Compte rendu sténogr.* 13.815 C. et 13.816 A).

(2) Cf. *Magazin der Wirtschaft*, 6 juin 1929, p. 869.

(3) *Denkschrift 1921-23*, généralités (*Doc. Reichst.*, 3374, III).

(4) *D. R. A.*, 16 mai 1930.

(5) Rapport de la Commission du budget sur les comptes 1918-1924 (*Doc. Reichst.*, 1417, IV, p. 4 et 5).

Il semble qu'il y aurait lieu, même au prix d'un accroissement de personnel, de rendre plus rapide et plus complète la vérification des comptes en abrogeant le § 81 du statut, reproduction du § 1^{er} de la loi du 5 juillet 1916 qui autorise de trop grandes insuffisances dans l'apurement des comptabilités.

La décision, en la matière, incombe au Parlement qui se désintéresse trop encore du détail des questions budgétaires. Les dépenses supplémentaires de 1926 n'ont été approuvées par le Reichstag que le 27 mars 1928, soit six mois après la présentation des comptes (1). Les députés ne désirent même pas que les dépassements soient préalablement autorisés par un budget supplémentaire. Le rapporteur de la loi modifiant le statut budgétaire a déclaré, en effet, que, de l'avis de la Commission, un budget supplémentaire n'était pas à recommander car il mettait en mouvement trop d'organismes : le Reichsrat, la Commission des finances du Reichstag et l'Assemblée plénière (2).

La publicité de la gestion budgétaire.

Il ne serait pas inutile de publier un budget complet après le vote de la loi de finances. Les tableaux qui figurent au *Reichsgesetzblatt* ne contiennent que des chiffres récapitulatifs. Les administrations reçoivent des feuilles de rectification destinées à mettre à jour les chiffres du projet ; le Reichstag, d'autre part, fait publier un document relevant tous les changements apportés au projet (3) mais le grand public n'est pas éclairé sur les chiffres détaillés tels qu'ils ressortent des budgets définitifs (4).

(1) L'approbation n'a été précédée en séance d'aucun débat (*Compte rendu sténo.*, n° 13781 C).

(2) *Compte rendu sténo.*, séance du 26 février 1930, 4068 B.

(3) *Zusammenstellung der vom Reichstag zu den Entwurf des Reichshaushaltsplan für das Rechnungsjahr ... nebst Ergänzung beschlossenen Aenderungen* (*Doc. Reichst.*, n° 93, IV).

(4) Cf. rapport de la commission du budget sur le compte 1928 (*Doc. Reichstag*, n° 1630, IV, p. 6).

Les budgets, de même que les comptes, devraient, pour certains chapitres — notamment pour ceux consacrés aux crédits militaires — comporter des explications plus nombreuses et moins vagues. Le gouvernement, enfin, aurait tout intérêt à perfectionner encore la publicité de la gestion budgétaire qui est, depuis quelques années, en notables progrès. Les documents officiels périodiques comprennent, dans la première quinzaine d'un mois : les tableaux des recettes et des dépenses budgétaires, de la situation de la Trésorerie et de la Dette flottante pendant l'avant-dernier mois (insérés au *Reichsanzeiger*) ; les recettes fiscales, un mois après (*Reichsanzeiger* et *Reichsministerialblatt*) ; la situation de la dette tous les mois (*Wirtschaft und Statistik*). Le *Reichsanzeiger* contient encore mainte statistique d'ordre financier (1).

L'Agent général des paiements de Réparations, dans son dernier rapport, propose une publication hebdomadaire sur la base des comptes de Trésorerie complétée par un relevé mensuel des opérations budgétaires et de la Dette (2). Il ne paraît pas possible d'obtenir toutes les semaines des arrêtés de compte pouvant constituer la base d'une telle situation. La publicité des opérations apparaît suffisante grâce à la combinaison du tableau des dépenses et des recettes avec celui des opérations de Trésorerie et l'état de la Dette flottante. De plus, les observations préliminaires aux budgets et aux comptes fournissent régulièrement d'utiles indications. Enfin, dans le discours prononcé à l'occasion de la présentation du budget pour 1930, le Ministre des Finances, après avoir rendu hommage — non sans se livrer à quelques légères critiques — aux rapports semestriels de l'Agent général des Réparations, a annoncé que le gouvernement continuerait cette publication

(1) Impôts sur la circulation des capitaux, imposition, production, vente, importation des bières, du tabac, de l'alcool. D'autre part, l'Office de statistique publie — en vertu de la loi et des ordonnances sur la statistique financière — dans sa revue bi-mensuelle (*Wirtschaft und Statistik*) ses cahiers trimestriels, ses publications séparées et son annuaire, des études nombreuses sur les finances publiques du Reich et des collectivités locales.

(2) Rapport du 21 mai 1930, p. 174.

avec la même périodicité. Pour éviter tout soupçon de partialité, le cabinet confierait la rédaction de ce rapport à des personnalités indépendantes, le Commissaire aux Economies, le Président de la Reichsbank aidés de techniciens (1).

*
* *

Une tâche plus urgente et plus importante que la recherche d'améliorations à apporter aux différents articles du statut consiste à tenter une réforme de l'esprit public, spécialement dans l'Administration. Depuis sa création, le Reich dépense plus qu'il ne reçoit. Les Etats et les Communes suivent son exemple et demandent à l'emprunt un complément de ressources (2).

Le Reich a escompté hardiment l'avenir; depuis 1871, deux budgets seulement ont été en équilibre, c'est-à-dire ont fait face aux dépenses à l'aide des recettes ordinaires. Une des principales causes de la crise financière allemande — d'après l'Agent général des Réparations — provient de ce que « tout d'abord et avant tout on n'a pas effectivement reconnu le principe que le gouvernement doit vivre dans les limites de son revenu » (3).

Les conditions de l'équilibre.

Après la stabilisation, on a cru, pendant quelques années, que les finances du Reich étaient réellement prospères. En

(1) *D. R. A.*, 5 mai 1930, p. 5.

(2) Voici, pour un exercice d'avant-guerre et un exercice récent, les recettes du Reich et des collectivités locales (en millions de marks) :

Recettes	1913	1928
Impôts	4.046	14.266
Recettes administratives . . .	981	2.100
Excédents d'exploitations. . .	992	1.415
<i>Emprunts</i>	760	3.500
Total.	<u>6.779</u>	<u>21.281</u>
<i>Déficit</i>	399	1.277

Voir KRAEMER, *das deutsche Finanzsystem*, IV (*Wirtschaftsdienst*, 17 octobre 1930, p. 1785-1790).

(3) Rapport du 21 mai 1930, p. 99.

fait, seul l'exercice 1924 s'est soldé par un excédent. Un examen attentif de la gestion des deniers publics depuis 1924 montre que le déficit n'a fait que s'accroître depuis 1925.

L'aperçu financier du budget pour 1930 (p. 77) contient un tableau des résultats budgétaires qui facilite une fausse appréciation des modalités d'équilibre pendant la période 1924-1929. Ce tableau, en effet, est dressé d'après les comptes qui font disparaître le déficit du budget extraordinaire en le considérant comme compensé par les recettes d'emprunts à venir. Après cette opération de comptabilité, le déficit qui apparaît est seulement, en réalité, le déficit du budget ordinaire. Le résumé ci-dessous ne donne donc que les excédents ou les déficits du budget ordinaire à la fin de chaque exercice (1).

Exercices	1924	1925	1926	1927	1928
en millions de reichsmarks					
RECETTES					
1. Recettes diverses de l'année.	4.770	5.212	6.038	7.114	8.035
2. Affectation de l'excédent antérieur	»	276	400	199	162
3. Total : recettes de l'exercice	4.770	5.488	6.438	7.313	8.197
		5.322	6.562	7.155	8.206
DÉPENSES					
4. Dépenses de l'année	3.516	396	382	59	55
5. Moins versements pour comptes d'exercices antérieurs	»				
6. Reste	3.516	4.926	6.180	7.096	8.151
7. Plus dépenses reportées	758	382	59	55	200
8. Dépenses de l'exercice	4.274	5.308	6.239	7.151	8.351
9. Excédent (+) ou déficit (-).	+ 496	+ 180	+ 199	+ 162	- 154

Pour obtenir une notion plus exacte de l'équilibre budgétaire au cours de la période considérée, il faut rétablir la situation réelle du budget extraordinaire. Il convient, aussi, d'ajouter aux charges d'une année les dépenses reportées à l'année suivante et d'en soustraire les dépenses payées pour le compte de l'année précédente. On rattachera enfin à l'exercice 1924 la somme de 252 millions, montant du fonds de roulement

(1) N'y sont compris, ni les reversements d'impôts aux Pays ni les paiements de Réparations qui n'incombent pas au Reich.

auquel avaient été versés les gains de monnayage ; 190 millions avaient été inclus dans le budget de 1927 et 62 millions affectés aux recettes de 1928. Le tableau suivant fait apparaître les soldes de la gestion budgétaire à la fin de chaque année comptable.

Années	Budget ordinaire	Budget extraordinaire	Total
1924	+ 1.010,6	+ 133,3	+ 1.143,9
1925	+ 23,4	— 133,2	— 109,8
1926	— 234,2	— 290,0	— 524,2
1927	— 55,9	— 175,2	— 231,1
1928	— 663,2	— 474,2	— 1.137,4
1929	— 445,5	+ 132,8	— 312,7

Les excédents ou déficits propres à chacun des exercices ressortent de ce dernier tableau :

Années	Solde	Dépenses reportées	Dépenses payées pour les années antérieures	Excédent ou déficit
1924	+ 1.143,9	— 395,6	»	+ 748,3
1925	— 109,8	— 482,0	+ 395,6	— 196,2
1926	— 524,2	— 630,0	+ 482,0	— 672,2
1927	— 231,1	— 778,5	+ 630,0	— 379,6
1928	— 1.137,4	— 273,7	+ 778,5	— 632,6
1929	— 312,7	— 112,4	+ 273,7	— 151,4
Déficit total				— 1.283,7

Le budget extraordinaire.

Il a été nécessaire de recourir à l'emprunt pour combler les déficits : les émissions à long terme n'ayant pas obtenu le succès désiré, il a fallu solliciter des crédits étrangers et assumer la charge d'une dette flottante qui atteignait 8 milliards de francs environ en août 1930 et dont le renouvellement a causé de sérieux soucis au gouvernement du Reich (1).

(1) Le § 75 de la R. H. O. (Cf. le principe de non-affectation) pré-

On a donc proposé la suppression de l'emprunt, moyen normal d'assurer l'équilibre du budget extraordinaire consacré à l'exécution des dépenses d'investissement, des dépenses dites « productives ». Le Reich a même fait couvrir par le budget extraordinaire — c'est-à-dire par les ressources de la dette flottante puisque les émissions à long terme n'avaient pas donné le produit escompté — des dépenses qui, régulièrement, auraient appartenu au budget ordinaire. L'Aperçu financier pour 1930 (p. 8) reconnaît que, pendant la période 1924-1930, 1.760 millions de crédits sur un total de 3.360 millions ont été inscrits au budget extraordinaire sans que cette imputation fut très rigoureusement justifiée.

Il ne semble pas que cette réforme se réalise ; elle est, du reste, énergiquement combattue par le Ministère des Finances dont le raisonnement se résume ainsi : dans une période difficile, les investissements — s'ils figuraient au budget ordinaire — devraient être couverts par les ressources normales c'est-à-dire par les impôts, première difficulté. Par ailleurs, ces dépenses sont loin d'être constantes : elle subissent des variations considérables. Le système proposé aboutirait donc à créer des impôts nouveaux ou à augmenter les impôts anciens, ce qui accroîtrait — plus que les emprunts — les charges de l'économie nationale. On ne peut donc que conserver l'institution très ancienne du budget extraordinaire à condition de n'y inscrire que des dépenses vraiment productives (1).

Augmentation des ressources.

Pour donner de l'aisance au budget du Reich, si l'on ne supprime pas complètement le budget extraordinaire, il apparaît relativement simple d'augmenter les recettes normales ou de

voir l'affectation des excédents du budget ordinaire ; le déficit d'un budget ordinaire doit figurer comme dépense ordinaire du second exercice suivant.

(1) Cf. SCHWARZ (Dr O.), *Finanz-Archiv*, 1929, II, p. 403-408 (Compte rendu de l'ouvrage du Dr F. NEUMARK sur le budget du Reich) ; en sens contraire, NEUMARK, *zur Neuordnung des Reichshaushaltes* (p. 11) et rapport de l'Agent général des réparations du 21 mai 1930 (p. 174).

réduire les dépenses. Mais la charge fiscale, en Allemagne, est lourde ; elle représentait, en 1928-29, 19 0/0 du revenu national et près de 30 0/0 en tenant compte des prélèvements autres que les impôts (contributions aux assurances sociales, etc.). La situation économique, par ailleurs, ne permettait pas, en 1930, de revenir sur les dégrèvements accordés de 1926 à 1928. Cependant, sous l'empire de la nécessité, les pouvoirs publics, en décembre 1929, avril, juillet et décembre 1930 se sont décidés à majorer le taux des impôts existants et à créer de nouvelles taxes.

Economies.

Il semblerait également facile de procéder à une sérieuse compression des dépenses. Mais, pendant longtemps, les milieux officiels ont soutenu que la majeure partie des dépenses figurant au budget du Reich étaient obligatoires, « forcées », donc incompressibles (1). Les crédits visés — correspondant à la majeure partie des dépenses publiques — concernent les réparations, les charges intérieures de guerre, les pensions militaires de guerre et d'avant-guerre, le service de la Dette, les versements aux Pays et les dépenses de l'Administration financière. Lors de l'établissement d'un budget supplémentaire pour 1929-1930, par exemple, le Ministère des Finances s'est heurté à de nombreuses difficultés pour réaliser 80 millions d'économies. Il y a là une exagération d'une idée fort juste en soi et il est permis de dire que le gouvernement, s'il le voulait fortement, pourrait réduire les dotations des différents ministères (2). D'ailleurs, le programme du chancelier Brüning, publié après les élections du 14 septembre 1930, a bien annoncé une série de mesures destinées à réaliser des économies importantes dans la gestion des deniers du Reich et des Pays et l'ordonnance du 1^{er} décembre suivant — prise en vertu de l'article 48 de la Constitution — a prévu la limitation des dépenses budgétaires pour trois ans et réduit les traitements de toutes les catégories de fonctionnaires.

(1) Cf. notamment *Doc. Reichst.*, n° 3854, III, p. 99.

(2) Dans le même sens : Dr F. NEUMARK, *Wo bleiben die Milliarden-Einnahmen des Reichs ?* (*Frankfurter Zeitung*, 4 juillet 1930) et le prof. Dr F. K. MANN (*Deutsche Finanzwirtschaft*, Iéna, 1929).

Reich et Pays.

Mais il est deux éléments qui risquent de contrarier l'action gouvernementale : l'attitude des Pays et le souci que témoignent certains parlementaires d'étendre les droits du Reichstag en matière budgétaire.

L'étroite solidarité des finances du Reich et des budgets locaux rend malaisée une réduction des versements consentis aux Pays dont les charges sont considérables. D'autre part, les tendances particularistes qui sont loin d'avoir disparu, constituent un sérieux obstacle à une réorganisation territoriale, administrative et financière de l'Allemagne qui aurait pour objet de diminuer les frais généraux de la nation (1).

L'attitude du Parlement.

Le Reichstag, enfin, est fortement responsable — lui aussi — de l'accroissement des charges publiques. Il incline à majorer les crédits; il s'efforce, dans certains cas, d'obliger les ministres — quelquefois contre leur volonté — à dépenser la totalité des crédits qui leur sont alloués par le budget. Il sert ainsi les desseins politiques de ses membres tout en affirmant sa souveraineté financière. De quelques débats parlementaires, au cours de la période 1929-30 il résulte que les administrations centrales pourraient être obligées de dépenser certains crédits spécialement désignés. Mais, suivant que le Ministre

(1) Cf. notamment sur cette question qui comporte une bibliographie abondante : APELT, *Der Instanzenzug der Verwaltung... Anlage B zu dem Referat ... für die Länderkonferenz* (Leipzig, 1929); BECKER (W.), *Föderalistische Tendenzen in Deutschen Staatsleben seit dem Umsturze des Bismarckschen Verfassung* (Breslau, 1928); BREDT (Dr J.), *Der Einheitsstaat*, Preussische Jahrbücher, 214, 2, p. 133 et suiv.; HAMM, *Zur Verwaltungsreform*, *Deutsche Wirtschafts-Zeitung*, 22 déc. 1927, p. 1197-1200; SCHMITTMANN (prof. B.), *Preussen-Deutschland oder Deutsches Deutschland* (Bonn, 1920); *Verfassungsausschuss der Länderkonferenz, Vorschläge und Beschlüsse* (Berlin, 1929, Reichs-und Staatsverlag); *Reich und Länder (Vorschläge, Begründung, Gesetzentwürfe)* (Berlin, 1928).

en fonctions est socialiste ou membre du parti du centre, les mêmes parlementaires déclarent que ces crédits représentent une simple autorisation de dépenses (*Ermächtigung*) ou impliquent l'obligation (*starke Gebundenheit*) de dépenser (1).

Plutôt que d'être confiée par de nouveaux textes législatifs au Commissaire aux Economies, dont la situation constitutionnelle est incertaine, ou au Ministre des Finances, dont les pouvoirs fixés par les lois de 1922 et de 1930 sont suffisamment étendus, la recherche des économies possibles devrait constituer la tâche essentielle et constante du gouvernement tout entier pour qui des finances saines et stables constitueraient la base d'une politique féconde.

Vu : pour le Doyen,
l'assesseur :
P. GARRAUD.

Le Président
du jury de la thèse :
R. GONNARD.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur, Président du Conseil de l'Université :
JOSEPH GHEUSI.

(1) Pour la liberté du Ministre : M. Heinig, député, le 31 octobre, à la séance du Reichstag (*D. R. A.*, 1^{er} novembre 1929) ; pour l'obligation de dépenser : M. Heinig, séance de Commission du 17 juillet 1930 (*D. R. A.* du 20 juillet). Cf. discussion de la loi rectificative au Reichstag le 26 février 1930 (*Compte rendu sténo.*, 4068 D à 4069 C, M. Stücklen, rapporteur). Cf., sur les crédits obligatoires, JÈZE (G.), Le rôle du Ministre des finances dans une démocratie (*R. S. L. F.*, 1929, n° 1, p. 22 et 23).

ORDONNANCE DU 6 AOUT 1927 SUR LE SERVICE DE CAISSE DU REICH

(Extraits et analyses) (1).

(*Reichsministerialblatt*, p. 357).

INTRODUCTION

PARAGRAPHE PREMIER. — *Domaine d'application de l'ordonnance sur le service de caisse du Reich.* — L'ordonnance s'applique à tous les encaissements et paiements du Reich sauf dispositions contraires des lois ou ordonnances (A).

2. — *Définitions.* — Au sens de l'ordonnance sur le service de caisse du Reich constituent des :

1. Caisses : les subdivisions de services du Reich qui font des encaissements, effectuent des paiements et les portent en écritures.

2. Guichets auxiliaires (*Zahlstellen*) : les services qui n'appartiennent pas à la caisse et qui sont à sa disposition pour recevoir des recettes, effectuer des paiements. Les guichets auxiliaires ne sont pas considérés comme caisses.

3. Versements : les encaissements et les paiements.

4. Encaissements ; les sommes qui entrent dans la caisse.

5. Paiements ; les sommes qui sortent de la caisse.

6. Recettes budgétaires ; les encaissements qui doivent être indiqués en regard d'un intitulé du budget du Reich ou en dehors du budget (*ausserplanmässig*).

7. Dépenses budgétaires ; paiements qui doivent être indiqués en regard d'un intitulé du budget ou en dehors du budget.

8. Dépôts (*Hinterlegungen*) : encaissements qui ne doivent être pris

(1) La mention (A) indique que la disposition de l'ordonnance à laquelle elle s'applique est simplement analysée.

en compte que provisoirement et qui, plus tard, doivent être régularisés [recettes à classer].

9. Avances : paiements qui ne doivent être pris en compte que provisoirement et qui, plus tard, doivent être régularisés.

10. a) Ecritures : l'inscription des sommes et des indications expliquant l'inscription dans les livres spécialement prévus et dans les comptes rendus par la caisse.

b) Virements de compte (*Umbuchungen*) : écritures par lesquelles des versements sont transférés d'un poste à un autre.

11. Pièces justificatives : documents à l'appui des écritures.

12. Situation comptable : la situation des recettes et dépenses budgétaires tenue par la caisse au moyen d'écritures conformes aux règles posées par le règlement budgétaire ou par d'autres textes.

13. Service rendant des comptes : le service qui établit la situation des recettes et dépenses budgétaires en vue de la vérification des comptes.

14. Moyens de paiement : espèces, chèques, chèques postaux, mandat de virement des chèques postaux ou de la Reichsbank et, exceptionnellement, effets de commerce.

15. Encaisse : les moyens de paiement de la caisse ainsi que ses avoirs à l'office des chèques postaux et dans les établissements financiers.

16. Renforcements d'encaisse (*Kassenbestandsverstärkungen*) : encaissements que la caisse, sur sa demande, reçoit d'une autre caisse pour pouvoir effectuer des paiements.

17. Livraisons des fonds (*Ablieferungen*) : Le transfert de sommes à une caisse supérieure en moyens de paiement, par virement, par mandat ou par envois de pièces de dépenses.

18. Situations de Caisse (*Abrechnungen*) : la situation indiquant le solde des recettes budgétaires et des fonds de subvention.

Livre Premier. — ORGANISATION DES CAISSES, VERSEMENTS

PARTIE I. — Organisation des caisses.

3. — *Catégories de caisses.* — (1) Les caisses se divisent en :

1. caisse centrale du Reich ;
2. caisses supérieures (*Oberkassen*) ;
3. caisses de service (*Amtskassen*).

(2) La caisse centrale du Reich est la caisse qui concentre toutes les recettes et dépenses budgétaires des administrations du Reich.

(3) Les caisses supérieures sont les caisses qui concentrent les recettes et dépenses budgétaires des caisses qui leur sont subordonnées.

(4) Les caisses de service sont toutes les autres caisses.

(5) Il n'existe pas de rapports hiérarchiques entre les diverses caisses (1).

4. — *Mission (A)*. — Les caisses assurent les encaissements et paiements du Reich, effectuent des versements à la caisse centrale du Reich et en tiennent une comptabilité suivant les instructions du Ministre des finances et du Ministre intéressé. Elles peuvent prêter leurs services à d'autres collectivités telles que Pays et Communes; elles peuvent assurer des recouvrements.

5. — *Caisses uniques (Einheitskassen) (A)*. — Une caisse unique peut être établie dans une même localité pour tous les services du Reich. Dans certains cas, une caisse peut assurer le mouvement des fonds en espèces et une autre les mouvements en autres moyens de paiement. S'il existe une caisse collective (*Sammelkasse*), un service de comptabilité (*Buchungstelle*) a pour mission d'assurer l'exacte tenue de la comptabilité budgétaire.

6. — *Création et transfert de caisses (A)* décidés par le ministre compétent d'accord avec le Ministre des finances du Reich. Les caisses uniques sont créées par ce dernier. En règle générale, les caisses fiscales sont désignées comme caisses uniques.

7. — *Liste générale des caisses (A)*. — Tenue à jour au Ministère des finances sur les indications des autres départements.

8. — *Guichets auxiliaires*. — (1) Les guichets auxiliaires notent les paiements, transmettent les encaissements et sont en compte avec la caisse compétente.

(2) Le ministre compétent, d'accord avec le Ministre des Finances, prend des décisions complémentaires sur la création de guichets auxiliaires, leur mission et leur fonctionnement.

9. — *Service de tenue des comptes (Rechnungstellen)*. — Si une administration supérieure ne comporte pas de caisse supérieure, les recettes et dépenses budgétaires des autorités subordonnées peuvent être concentrées pour assurer les relations avec la caisse centrale du Reich, par un service de l'administration supérieure (service de tenue des comptes). Des prescriptions complémentaires sont édictées par le Ministre compétent, en particulier, en ce qui concerne l'application au service de tenue des comptes des règles concernant les caisses supérieures.

(1) Cet alinéa ne veut pas dire qu'il n'existe pas de relations de subordination *comptable* entre les différentes caisses.

PARTIE II. — *Organisation intérieure des caisses.**Section I. — Fonctionnaires de la caisse,
Fonctionnaires chargés de la surveillance.*

10. — *Personnel des caisses* (A). — Un directeur de caisse, comptable supérieur, comptables, caissiers, fonctionnaires du Reich et des auxiliaires.

11. — *Recrutement.* — Ne doivent être employés dans une caisse que des agents sûrs dont la situation de fortune soit en ordre.

12. — *Obligations d'ordre général des fonctionnaires de caisse.*

13. — *Obligations particulières a) du directeur de caisse,*

14. — *b) du comptable supérieur,*

15. — *c) du comptable.* — Le comptable doit tenir les livres qui lui sont confiés, réunir les pièces justificatives y afférentes et à préparer les comptes à rendre. Il doit, de plus, donner ses soins à ce que les recettes et dépenses budgétaires ainsi que les autres paiements soient effectués en temps opportun et intégralement et qu'en outre les dépôts et avances soient régularisés aussi promptement que possible.

16. — *d) du caissier.* — Le caissier doit assurer le mouvement des fonds en espèces et sans espèces (§ 22).

17. — *Fonctionnaire chargé de la surveillance de la caisse.* — (1) Le ministre compétent désigne un fonctionnaire chargé de la surveillance de la caisse; il peut déléguer ce choix aux autorités supérieures. Le fonctionnaire chargé de la surveillance de la caisse ne doit pas appartenir au personnel de la caisse (§ 10). Il n'a pas, ès qualités, le droit de donner des instructions [au personnel de la caisse].

(2) Dans certaines circonstances et pour une administration du Reich, les fonctions de l'agent chargé de la surveillance de la caisse peuvent être remplies par un service des administrations supérieures.

Section II. — Fonctionnement.

18. — *Dispositions générales.* — Le fonctionnement de la caisse se règle d'après les prescriptions qui s'appliquent au fonctionnement de l'administration à laquelle elle appartient dans la mesure où des dispositions contraires ne figurent pas dans le règlement sur le service de caisse du Reich (§ 19, 20, 76) et les instructions d'applications (§ 102) (1).

19. — *Relations directes des caisses entre elles.* — Les caisses entrent en rapports directs dans la mesure exigée par les nécessités du service de caisse.

(1) § 102 du règlement sur le service de caisse.

20. — *Dispositions spéciales* (A). — Heures ou jours d'ouverture des caisses. Rapports avec la Poste. Signatures. Mentions à porter sur les imprimés. Utilisation des machines.

PARTIE III. — *Versements.*

Section I. — Mouvements des fonds.

21. — *Dispositions générales.* — (1) Les versements s'effectuent : a) par remise ou envoi de moyens de paiement ; b) par virement ou par chèque postal ; c) par virement postal (*Zahlkarte*) ou par mandat-poste (*Postanweisung*).

(2) (3) (A) références à des prescriptions complémentaires relatives aux chèques, aux virements à la Reichsbank et aux caisses des affaires étrangères.

22. — *Mouvement des fonds en espèces et sans espèces.*

23. — *Développement du mouvement de fonds sans espèces.* —

(1) Les versements doivent s'effectuer autant que possible sans espèces.

(2) La caisse doit s'efforcer, par tout moyen approprié et notamment par affichage dans les locaux de la caisse et par avis sur les avertissements, d'inviter les débiteurs à s'acquitter sans espèces. Aux avertissements doivent être jointes des formules de mandats sauf si les circonstances paraissent conseiller l'abstention.

(3) Les caisses doivent effectuer les paiements par virement ou par chèque postal. Les chèques et chèques de virement ne doivent être remis au destinataire que si l'emploi d'espèces est ainsi évité et qu'il n'y a pas lieu de redouter d'abus.

24. — *Espèces.*

25. — *Entrée dans le système de virements de la Poste et de la Reichsbank.* — (1) Les caisses doivent être comprises dans le système de chèques postaux. Si les circonstances l'exigent pour une administration du Reich, le Ministre compétent, d'accord avec le Ministre des Finances du Reich, peut autoriser des dérogations à ces dispositions.

(2) La caisse centrale du Reich, les caisses supérieures ainsi que les caisses de service qui ont leur siège dans une ville où se trouve une succursale de la Reichsbank doivent, en outre, prendre part au système de virements de la Reichsbank. De plus, le ministre compétent désigne les caisses de service de son département qui doivent faire partie du système de virements ; il peut déléguer ce pouvoir aux autorités administratives supérieures.

26. — *Rapports avec les autres établissements financiers.* — (1) Les caisses ne doivent pas être en rapport avec d'autres établissements financiers. Le Ministre compétent, d'accord avec le Ministre des Finances du Reich, peut autoriser des dérogations si l'entrée en

rapports avec les établissements financiers est utile eu égard aux circonstances locales ; il peut déléguer ses pouvoirs, en cette matière, aux autorités administratives supérieures.

(2) Les rapports de la caisse avec l'établissement financier sont réglés par des conventions à conclure avec celui-ci.

27. — *Effets de crédit.* — (1) A l'intérieur et dans la zone frontitière, les effets de crédit ne doivent être acceptés que pour des motifs de sécurité ; ils ne font pas partie de l'encaisse.

(2) Le Ministre compétent détermine si et dans quelle mesure la caisse, dans ses rapports avec l'étranger, recevra des encaissements et effectuera des paiements en effets de crédit.

28. — *Règlements entre caisses* (A) par inscription sur les livres d'une caisse supérieure ou de la caisse centrale, les petites sommes sont réglées par chèque postal.

Section II. — Encaissements et paiements.

Titre premier. — Généralités.

29. — *Versements fractionnés* (A). — Les mois sont comptés pour 30 jours, les sommes arrondies par excès au pfennig près.

30. — *Vérification des moyens de paiement* (A). — Dispositions de détail relatives aux espèces, lettres chargées, etc.

31. — *Garde des fonds.*

32. — *Emballage et expédition des espèces.*

Titre II. — Encaissements.

33. — *Encaissements par la caisse compétente* (A). — La compétence se détermine d'après les prescriptions légales ou les instructions du Ministre intéressé. Sont valables les paiements faits pour le compte d'une caisse (de service) à une caisse supérieure ou à la caisse centrale. Dans ce dernier cas, les versements doivent dépasser un montant fixé par le Ministre des Finances.

34. — *Ordre de versement, bulletin de versement.* — (1) La caisse ne doit régulièrement effectuer d'encaissements que d'après des ordres émanant des autorités administratives compétentes ou d'après des prescriptions légales (ordre d'encaissement). Les autorités administratives donnent l'ordre d'encaissement soit au moyen d'une assignation de caisse (*Kassenanweisung*) soit d'une manière générale.

(2) Même si les conditions prévues par l'alinéa 1 ne sont pas remplies, les versements effectués par remises de moyens de paiement doivent être acceptés s'ils sont reconnus reposer sur une base effective ; dans ce cas, la caisse exige de la partie qui verse un bulletin de

versement mentionnant le montant et le motif du versement. Ces encaissements doivent être considérés comme dépôts et signalés au service compétent, sauf prescriptions contraires. La phrase 2 s'applique aux encaissements qui sont effectués sous une autre forme que celle de moyens de paiement.

(3) Le Ministre compétent peut décider que la caisse exigera également un bulletin de versement dans le cas où l'ordre de versement [d'encaissement] ne prévoit pas un montant chiffré.

(4) Sauf dispositions contraires, la caisse ne doit pas accorder de délais aux débiteurs.

35. — *Jour d'encaissements.*

36. — *Quittance.*

Titre III. — Paiements.

37. — *Ordre de paiement, frais de paiement.* — (1) La caisse ne doit effectuer de paiements que sur un ordre écrit de l'autorité administrative compétente ou d'après les dispositions légales (ordre de paiement). Les autorités administratives donnent l'ordre de versement au moyen d'une assignation de caisse ou d'une manière générale.

(2) La caisse ne doit pas effectuer de paiement avant l'échéance, sauf ordre spécial.

(3) Les sommes en dépôt acceptées sans ordre de versement dans le cas du § 34, alinéa 2, peuvent être payées par la caisse sans ordre de paiement lorsque la somme a été versée à la suite d'une erreur manifeste et peut être remise à la partie qui a versé ou à la caisse compétente du Reich, d'un Pays ou d'une autre corporation de droit public.

(4) Sont supportés par le Reich les frais des paiements qui doivent être effectués à l'intérieur par virement ou par chèque postal.

38. — *Jour de paiement.*

39. — *Créancier (A).* — Identité, capacité juridique, collectivités, procurations.

40, 41, 42. — *Quittance.*

43. — *Quittances des illettrés, aveugles, etc.*

44. — *Certification de la caisse valant quittance.*

45. — *Certificats de vie, etc.*

Section III. — Gestion des fonds.

46. — *Utilisation des encaissements.* — Les encaissements du Reich ne doivent être utilisés qu'au profit du Reich. Si la caisse doit effectuer des paiements dans les cas prévus au § 4, alinéa 2 [pour le compte d'autres collectivités publiques] elle ne doit utiliser pour ce

faire — sauf dispositions contraires — que des fonds qui sont à sa disposition à la suite d'opérations de caisse pour compte de tiers.

47. — *Encaisse*. — (1) L'encaisse des caisses de service et des caisses supérieures ne doit pas excéder la somme qui sera probablement nécessaire au cours des deux jours suivants pour effectuer les paiements et le change de monnaie. Il n'y a pas lieu, dans ce cas, de tenir compte des sommes qui devront être directement payées par une autre caisse d'après le § 4 de l'annexe 7 (A). Des dispositions contraires peuvent être édictées temporairement vu les circonstances locales.

(2) Le Ministre des Finances du Reich dispose de l'encaisse de la Caisse centrale du Reich.

48. — *Renforcement d'encaisse*. — a) *Généralités*. — (1) Les caisses de service et les caisses supérieures doivent renforcer leur encaisse lorsque celle-ci ne suffit pas à l'exécution des paiements. L'encaisse est renforcée au moyen de l'approvisionnement en fonds (§ 49), de remise de fonds (*Geldaushilfe*) (§ 50) ou par l'octroi de subventions (*Zuschüssen*) (§ 51). On ne doit demander de renforcements d'encaisse que dans la mesure nécessaire. La somme en cause doit être portée dans les comptes comme encaissement par la caisse qui la demande, et comme paiement par l'autre caisse.

(2) Si le Ministre des finances du Reich a mis à la disposition du ministre compétent, pour son département, un fonds de roulement pour une période déterminée, les renforcements d'encaisse ne doivent être accordés que dans la limite des paiements autorisée par le Ministre compétent au profit de l'autorité administrative dont relève la caisse qui sollicite ce renforcement. Les renforcements d'encaisse doivent être déduits de l'autorisation.

49. — (b) *Approvisionnement en fonds*. — Les caisses de l'Administration fiscale du Reich approvisionnent en fonds les caisses des autres administrations du Reich suivant les prescriptions de l'annexe 7. Le Ministre des Finances du Reich peut autoriser également les caisses d'une autre administration du Reich à assurer l'approvisionnement en fonds.

50. — c) *Remise de fonds*. — Les caisses de même ordre d'une même administration du Reich peuvent se remettre des fonds moyennant quittance. Le Ministre compétent édicte des dispositions complémentaires applicables aux remises de fonds.

51. — d) *Subventions*. — (1) Les caisses de service et les caisses supérieures pour lesquelles un renforcement d'encaisse n'est pas prévu au moyen de l'approvisionnement en fonds et qui ne peuvent se procurer les fonds nécessaires par la voie de la « remise des fonds » reçoivent des subventions de la caisse supérieure ou de la caisse centrale du Reich. Les caisses qui sont autorisées à effectuer des prélèvements sur le compte-courant de la caisse centrale du Reich à la Reichsbank obtiennent cette subvention par la remise d'un chèque de

couleur à la succursale compétente de la Reichsbank suivant les prescriptions de l'annexe 8, les autres caisses, en présentant à la caisse supérieure ou à la caisse centrale du Reich une quittance portant sur la somme demandée. La subvention peut également être accordée par le paiement direct au créancier (§ 39) effectué par la caisse supérieure ou la caisse centrale du Reich pour le compte de la caisse qui demande la subvention.

(2) Quittance.

52. — *Versements sur demande.* — (1) Lorsqu'un renforcement d'encaisse (§§ 48 à 51) n'est pas possible, la caisse peut, exceptionnellement, demander à une caisse de même ordre d'effectuer un paiement pour son compte (paiement sur demande). Une telle demande ne doit être faite que si elle est destinée à simplifier le mouvement des fonds.

(2) Une demande tendant à la réception d'encaissements (encaissements sur demande) ne doit être faite que si la condition posée par l'alinéa 1, phrase 2, est réalisée.

53. — *Versements pour compte.* — (1) La caisse centrale du Reich et les caisses supérieures, pour recevoir des encaissements et effectuer des paiements, peuvent se servir des caisses inférieures qui n'ont pas à établir une situation comptable de ces opérations lorsque ce procédé simplifiera le mouvement des fonds (Versements pour compte).

(2) Les encaissements pour compte figureront comme dépôts dans les écritures et les paiements pour compte comme avances.

54. — *Livraison des encaissements (Ablieferung der Einzahlungen)* (versement des fonds). — (1) Les caisses de service et les caisses supérieures doivent livrer immédiatement à la caisse centrale du Reich les sommes qui dépassent l'encaisse autorisée. Le Ministre du Reich compétent d'accord avec le Ministre des Finances du Reich peut décider que les caisses de service au-dessus desquelles existe une caisse supérieure livrent leurs fonds à celle-ci. Les caisses de service et les caisses supérieures doivent aviser de leurs versements les caisses appelées à recevoir lesdits versements. Les caisses de service au-dessus desquelles est placée une caisse supérieure et qui font directement leur versement à la caisse centrale du Reich doivent en aviser également la caisse supérieure. Le Ministre du Reich compétent fixe le délai dans lequel doit intervenir cet avis.

(2) Les caisses de service et les caisses supérieures qui effectuent des paiements pour compte (§ 53) d'une caisse supérieure ou de la caisse centrale du Reich doivent imputer les sommes en cause au compte de la caisse qui donne l'ordre en même temps qu'elles lui adressent les pièces justificatives du paiement ou les certifications qui les remplacent (livraison par imputation de pièces justificatives de paiement).

(3) Les encaissements pour compte doivent être distingués comme tels dans la livraison [versement des fonds].

(4) Dans les localités où existe une succursale de la Reichsbank l'argent comptant doit être livré par l'intermédiaire de celle-ci et dans les autres localités ou — si cette succursale est fermée — par l'intermédiaire de la Poste. Le Ministre des Finances du Reich peut autoriser des dérogations à ces dispositions.

(5) Dans les conventions prescrites par le § 26, alinéa 2, on doit prévoir qu'en cas de retard dans l'exécution d'un ordre de livraison [de fonds] l'établissement financier aura à verser des intérêts de retard à un taux supérieur de 2 o/o au taux d'escompte de la Reichsbank en vigueur à cette époque. Si un établissement financier ne remplit pas cette obligation ou si, à plusieurs reprises, il exécute en retard des ordres de la caisse, les rapports avec cet établissement doivent être rompus.

PARTIE IV. — Valeurs.

55. — (1) Le ministre compétent du Reich d'accord avec le Ministre des Finances du Reich édicte des prescriptions relatives à la gestion des valeurs.

(2) (A) Constituent des valeurs au sens de l'alinéa 1 les valeurs-papier [chèques, virements, etc.] et dans le cas où ils ne sont pas considérés comme « moyens de paiement » les timbres [vignettes, timbres, etc.], les formules destinées à la vente, les objets précieux et autres objets considérés comme en dépôt.

(3) (A) Remise des objets à la Reichsbank ou à certaines banques.

Livre II. — TENUE DES LIVRES DANS LES CAISSES

PARTIE I. — Les livres.

Section I. — Généralités.

56. — *Objet.* — L'objet de la tenue des livres est de déterminer les faits comptables et de fournir les bases des situations de caisses adressées à la caisse centrale du Reich ou à une caisse supérieure et des comptes à rendre.

57. — (1) Les versements doivent être portés en écritures tant en considération du moment où ils sont effectués que suivant des modalités correspondant à la disposition adoptée par le budget ou prévues par ailleurs.

(2) Les écritures d'après l'époque [où sont effectués les versements] figurent dans les registres de comptabilité « dans le temps » (*Zeitbü-*

cher) ; la seconde catégorie figure dans des registres « par matières » (*Sachbücher*) ; en outre, sont tenus des livres auxiliaires.

58. — *Désignation des livres.* — (1) Suivant les prescriptions des §§ 59 à 72 sont servis les livres suivants :

1. Registres de comptabilité « dans le temps » : le livre principal (*Hauptbuch*), les livres préliminaires au livre principal (*Vorbücher zum Hauptbuch*).

2. Registres par matières : le livre récapitulatif (*Titelbuch*), le livre des dépôts, le livre des avances, le livre des situations de caisse (*Abrechnungsbuch*).

3. Livres auxiliaires : la main courante (*Tageskladde*), le livre du compte de chèques postaux, les livres de virements (*Girokontogegenbücher*), les livres de concordance (*Gegensachbuch*), le livre de chèques, le livre de paiements pour ordre (*Auftragsbuch*).

(2) D'autres livres ne pourront être tenus que si des besoins particuliers à la caisse l'exigent et après approbation du Ministre compétent du Reich d'accord avec le Ministre des Finances du Reich.

59. — *Livre principal* (A). — Peut être divisé en plusieurs sections ; tenu par le directeur de la caisse ou sous sa responsabilité, il est servi dans toutes les caisses ; y figurent tous encaissements et paiements soit en détail, soit sous forme d'arrêtés quotidiens des livres préliminaires.

60. — *Situations journalières* (A). — Dans certains cas, des situations journalières sont annexées au livre principal, leurs résultats y sont repris.

61. — *Livres préliminaires au livre principal* (A). — Sont tenus par le caissier ou ses auxiliaires. Leurs résultats sont repris dans le livre principal.

62. — *Livre récapitulatif* (A). — Ce registre confié au comptable est tenu par les caisses appelées à rendre des comptes. Il comporte autant de divisions que le budget de « titres » ou de subdivisions spéciales indiquées par la volonté du Reichstag. Chacune de ses divisions comporte en premier lieu l'indication des crédits accordés par le budget, des anticipations autorisées, des reports, des annulations, etc. Elle enregistre, ensuite, les paiements et encaissements effectués au titre de cette subdivision. Dans certains cas, plusieurs divisions ne sont pas suivies ; c'est le cas, par exemple, des recouvrements d'impôts sur le revenu ou sur la fortune. Les livres préliminaires au livre principal ou celui-ci même fournissent des renseignements suffisants.

La passation en écritures des recettes ou dépenses extra-budgétaires est faite dans le livre récapitulatif suivant les indications de l'administration.

63. — *Livre des dépôts.*

64. — *Livre des avances* (A). — Divisé suivant les subdivisions du budget.

65. — *Livre des situations de caisse* (A). — Note les livraisons de fonds, les renforcements d'encaisse.

66. — *La main-courante* tenue par le caissier.

67. — *Livre des comptes de chèques postaux* et

68. — *Livre des virements* tenu par les caissiers, sert à établir la concordance entre les écritures de la caisse et celles des correspondants.

69. — *Livre de concordance* (*Gegensachbuch*), tenu à la caisse centrale et dans les caisses supérieures. Il indique, jour par jour, pour les encaissements et paiements, les références aux registres par matières.

70. — *Livre de chèques*.

71. — *Livre des paiements pour ordre*.

72. — *Fusions de livres* : permet la réunion de certains livres pour simplifier les opérations de comptabilité.

PARTIE II. — *Tenue des livres.*

73. — *Forme extérieure des registres* (A). *Fichier, registre sur feuilles mobiles*.

74. — *Libellé des mentions* (A). — Usage d'encre de diverses couleurs, rectifications.

75. — *Prescriptions de comptabilité*. — Ordre des écritures, jours d'échéance, reports.

76. — *Succession des opérations de comptabilité* (A). — Le directeur de la caisse doit faire remettre les ordres d'encaissement au caissier par l'intermédiaire du comptable. Les pièces justificatives après l'encaissement sont transmises par le caissier au directeur de la caisse pour les inscriptions à faire au livre principal ; elles parviennent, ensuite, au comptable qui passe les écritures nécessaires aux registres par matières.

Les ordres de paiement sont transmis par le directeur de la caisse au comptable. Celui-ci, avant de les viser, examine s'ils sont réguliers en la forme et si les crédits non encore absorbés permettent d'effectuer le paiement. Le caissier, après avoir versé aux créanciers la somme indiquée, remet au directeur de la caisse les pièces justificatives transmises ensuite au comptable.

La caisse peut refuser de payer. Elle adresse un avis motivé à l'ordonnateur. Sur une réquisition écrite de celui-ci, le paiement doit être effectué.

77. — *Conservation des registres et pièces justificatives*.

78. — *Règlements entre caisses par inscriptions sur les registres* (A). — Application, *mutatis mutandis*, des §§ 56 à 77.

PARTIE III. — *Arrêté des livres, situation de caisse.*

79. — *Objet et modalité des arrêtés.* — (1) Les livres de la caisse doivent être arrêtés à des époques déterminées. L'arrêté est destiné à fixer les encaissements réalisés et les paiements effectués.

(2) Il y a lieu de distinguer : l'arrêté journalier, l'arrêté mensuel, l'arrêté trimestriel, l'arrêté annuel.

80. — *Arrêté journalier* (A). — On détermine le « doit rester » en caisse et on le compare au solde réel. Les déficits doivent être immédiatement couverts par les fonctionnaires responsables.

81. — *Arrêtés mensuels, trimestriels, annuel; situation de caisse* (A). — Ces arrêtés ont pour but de constater la concordance des inscriptions aux différents livres, de donner une base certaine aux règlements avec les autres caisses, de fixer le résultat de la gestion annuelle et de préparer la reddition des comptes.

Livre III. — VÉRIFICATION DES CAISSES

PARTIE I. — *Généralités.*

82. — *Objets et modalités* — (1). Les caisses doivent faire l'objet de vérifications ordinaires et extraordinaires. Le ministre compétent du Reich, d'accord avec le Ministre des finances du Reich, peut dispenser certaines caisses des vérifications ordinaires dans les cas prévus au § 17, alinéa 2.

(2) Les vérifications de caisse ont pour but de déterminer si le solde en caisse concorde avec le résultat de la comptabilité des livres « dans le temps », si les registres sont exactement servis et, en particulier, si les mentions des livres « par matières » correspondent à celles des livres « dans le temps », si les pièces justificatives nécessaires ont été fournies et si, d'une manière générale, la caisse a été régulièrement administrée.

83. — *Fixation et époque* (A). — Les vérifications ordinaires sont mensuelles : il doit y avoir au moins une vérification extraordinaire tous les ans.

84. — Les vérifications ordinaires sont décidées par le fonctionnaire chargé de la surveillance de la caisse (§ 17) ou par le chef du service compétent. La caisse est, en général, prévenue du jour auquel doit avoir lieu l'inspection. Les vérifications extraordinaires sont prévues par le chef de service. La caisse n'en est jamais avisée au préalable.

85. — *Vérification de caisse lors d'une remise de service.* — Il y a lieu d'effectuer une vérification de caisse ordinaire lors de la remise du service (§ 13, alinéa 2).

86. — *Période à laquelle s'appliquent des vérifications* (A). — Une vérification ordinaire remonte jusqu'à la dernière inspection, une vérification extraordinaire jusqu'à la dernière vérification du même ordre.

87. — *Fonctionnaires chargés de la vérification* (A). — Le fonctionnaire de surveillance, le chef de service ou son délégué, d'autres fonctionnaires.

PARTIE II. — *Vérifications ordinaires des caisses.*

88. — *Préparatifs faits par la caisse* (A). — Arrêté des livres. Bordereau d'encaisse.

89. — *Vérifications de l'encaisse.*

90. — *Vérification de la comptabilité* et des pièces justificatives ; la vérification par épreuves peut être autorisée.

91. — *Vérification des résultats généraux des registres.*

92. — *Visa des livres et pièces justificatives.*

93. — *Autres obligations du vérificateur* (A). — Examen du service, sécurité de la caisse, suite donnée aux précédentes observations, dépassements de l'encaisse autorisée.

94. — *Vérification permanente.* — Les opérations désignées aux §§ 90 à 93 peuvent, si besoin est, être effectuées entre deux vérifications de caisse.

95. — *Rapports de vérification de caisse.*

PARTIE III. — *Vérifications extraordinaires des caisses.*

96. — Ces vérifications se font seulement par épreuves.

PARTIE IV. — *Vérifications de caisses par la Cour des Comptes du Reich allemand.*

97. — La Cour des Comptes du Reich allemand fixe les modalités des vérifications qu'elle entreprend d'après les prescriptions du § 97 du règlement budgétaire du Reich

Livre IV. — DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

98. — *Dérogations permises.*

99. — *Services destinés à disparaître.*

100. — *Exploitations du Reich.* — Les prescriptions de l'ordon-

nance sur le service de caisse du Reich s'appliquent *mutatis mutandis* aux exploitations du Reich (§ 15 du règlement budgétaire du Reich) si elles n'utilisent pas la comptabilité commerciale en partie double et dans la mesure où la nature des opérations effectuées n'exige pas de dérogations.

101. — *Pouvoirs de la Cour des Comptes.* — Il n'est pas porté atteinte aux pouvoirs dévolus à la Cour des Comptes conformément au règlement budgétaire du Reich.

102. — *Dispositions d'exécution.* — Entrée en vigueur (1^{er} avril 1928).

RÈGLEMENT BUDGÉTAIRE DU REICH

(LOI DU 31 DÉCEMBRE 1922. — Texte codifié du 14 avril 1930).

(*Reichsgesetzblatt*, 1923, II, n° 2, p. 17; 1930, II, n° 6, p. 31;
n° 14, p. 693; n° 19, p. 776).

Le Reichstag a adopté la loi suivante qui est promulguée par les présentes avec l'assentiment du Reichsrat.

Paragraphe premier. — L'établissement du budget, son exécution et son contrôle sont réglés par les prescriptions de la présente loi.

I. — ÉTABLISSEMENT DU BUDGET

2. — L'année comptable commence le 1^{er} avril et se termine le 31 mars. Elle est désignée par l'année civile au cours de laquelle elle commence.

3. — (1) Le budget du Reich se divise en budget ordinaire et en budget extraordinaire.

(2) Appartiennent au budget ordinaire les recettes régulières du Reich (recettes ordinaires) et les dépenses qui doivent être payées sur ces recettes (dépenses ordinaires), au budget extraordinaire, les recettes d'emprunts (recettes extraordinaires) et les dépenses qui doivent être payées au moyen de ces emprunts — article 87, phrase 1, de la Constitution du Reich — (dépenses extraordinaires). Les contributions à l'amortissement de la dette, les recettes provenant de l'aliénation de

biens du Reich acquis sur fonds d'emprunts ainsi que toutes autres recettes extraordinaires quant à leur montant et à leur origine doivent être classées dans les recettes extraordinaires.

4. — Devront être présentées distinctement dans le budget ordinaire les dépenses qui seront faites pour les besoins permanents de l'administration (dépenses permanentes) et les dépenses qui, par leur nature, ne se renouvellent pas ou ne se renouvellent qu'à de longs intervalles ou dont le renouvellement, au cours des années suivantes est incertain (dépenses exceptionnelles).

5. — Le budget se compose du tableau d'ensemble et des budgets particuliers. Les budgets particuliers contiennent les recettes et les dépenses d'une branche particulière de l'administration ou des groupes déterminés de recettes ou de dépenses tandis que le tableau d'ensemble reproduit la totalité des recettes et des dépenses, dans des résumés par grandes catégories.

6. — (1) Le tableau d'ensemble et les budgets particuliers doivent être divisés en recettes et dépenses, si besoin est, en sections et sous-sections (chapitres et titres). Pour les chapitres sans titres, il y a lieu d'appliquer — de façon appropriée — les prescriptions de la présente loi afférente aux titres.

(2) L'objet et l'évaluation (*Ansatz*) de chaque titre doivent être déterminés par le budget.

7. — Les recettes et les dépenses, sauf dans les cas prévus au § 69, alinéa 2, doivent être évalués séparément et pour leur montant intégral dans le budget. Des dérogations ne sont permises qu'à titre exceptionnel. Elles doivent être distinctement mentionnées dans le budget et motivées par l'indication de l'évaluation faite de la recette ou de la dépense.

8. — (1) Toutes les recettes comportant une autre évaluation que celle de l'année précédente, toutes les dépenses permanentes pour lesquelles — l'année précédente — des crédits d'une importance au moins égale n'ont pas été accordés et toutes les dépenses exceptionnelles ou extraordinaires doivent faire l'objet d'une explication dans le budget.

(2) Les dépenses pour l'exécution de contrats par lesquels le Reich s'engage à effectuer des paiements au delà d'une année comptable, feront l'objet d'une explication en ce qui touche la teneur et la durée du contrat lors de la première demande de crédits. Les contrats doivent être tenus à la disposition du Reichsrat et du Reichstag pour leurs délibérations.

(3) Les prescriptions de l'alinéa 2 ne s'appliquent pas aux contrats, conclus dans le cadre de l'administration courante et revenant, par leur nature, à intervalles réguliers.

8 a. — (*introduit par la loi du 8 mars 1930*) (1). — La loi du budget fixe annuellement la somme jusqu'à concurrence de laquelle les fonds nécessaires au paiement des dépenses extraordinaires pourront

être réalisés par la voie du crédit. Si les dépenses du budget extraordinaire sont inférieures aux évaluations du budget ou si les recettes du budget dépassent les évaluations du budget, le montant fixé par la phrase 1 est réduit du total des dépenses non effectuées et des excédents de recettes ; si les recettes du budget extraordinaire sont inférieures aux évaluations du budget, la somme [dont l'emprunt est autorisé] est augmentée du montant des moins-values.

(2) La loi du budget fixe distinctement la somme qui peut être réalisée par la voie du crédit pour servir de fonds de roulement à la caisse centrale du Reich.

8 b. — (*Loi du 8 mars 1930*). — Doivent être inscrits au budget des crédits du montant convenable pour servir de contre-partie aux obligations auxquelles le Reich peut être éventuellement tenu pour les contrats de garantie, de caution ou autres tendant à des fins économiques analogues.

9. — Doivent figurer spécialement au budget :

1. Les recettes provenant de l'aliénation d'objets mobiliers et immobiliers du Reich.

2. Les contributions de tiers à des dépenses prévues par le budget, dans la mesure où une dérogation ne figure pas dans le budget même.

3. Les recettes et les dépenses d'un fonds particulier ne jouissant pas de la capacité juridique quand la libre disposition exclusive en est donnée au Reich, en faveur de tâches particulières du Reich, générales ou spéciales.

4. Les fractions de recettes et de dépenses afférentes à l'année comptable et provenant d'emprunts dont l'utilisation s'étend régulièrement sur plusieurs années.

5. Les dépenses pour la constitution d'outillages ou pour l'acquisition d'approvisionnements qu'une administration régie aux frais du Reich doit conserver à titre de réserve permanente.

10. — Les recettes et les dépenses revenant à intervalles réguliers mais dont le montant est variable doivent être évaluées — si leur montant ne peut être calculé à l'avance — soit d'après la moyenne de la recette ou de la dépense au cours de périodes déterminées qui ont immédiatement précédé l'établissement du budget soit d'après d'autres bases dont il devra être rendu compte dans les explications du budget.

11. — (1) Les crédits pour les traitements, les allocations pour services auxiliaires rendus par des fonctionnaires et pour services auxiliaires rendus par des personnes non fonctionnaires doivent être évalués distinctement et distingués des autres dépenses. Des dérogations ne sont permises que pour les auxiliaires non fonctionnaires à condition qu'elles fassent l'objet d'une explication dans le budget.

(2) Le nombre des emplois budgétaires sur lesquels sont basées les

dépenses de traitements doit figurer — sous une répartition par groupes [de traitements] — dans le budget.

12. — En ce qui concerne les crédits destinés aux traitements et aux services auxiliaires rendus par les fonctionnaires, doivent faire l'objet d'une explication dans le budget la rémunération des fonctionnaires afférente à des services supplémentaires ou à une occupation accessoire régulièrement rétribuée et — d'une façon permanente — au moyen de deniers publics ainsi que les sommes versées sur les ressources autres que celles du Reich, sommes perçues par ces fonctionnaires pour une activité entrant dans le cadre de leurs attributions officielles ou s'y rattachant ; il en est de même pour les indemnités complémentaires, dans la mesure où elles ne sont pas mentionnées parmi les dépenses du personnel dans le même budget particulier.

13. — Pour toutes les dépenses exceptionnelles et pour toutes les dépenses extraordinaires — s'agissant de l'exécution d'une tâche unique qui s'étend sur plusieurs années — doivent être mentionnés au budget, lors de la première inscription, le montant probable des frais ainsi que les contributions éventuelles de tiers et en outre — lors de chaque inscription ultérieure — les sommes qui ont été votées et dépensées au cours des précédentes années comptables (*texte de la loi du 8 mars 1930*).

14. — (*Texte de la loi du 8 mars 1930*). — Les dépenses exceptionnelles et les dépenses extraordinaires pour les constructions entreprises par le Reich ne peuvent être inscrites au budget que s'il existe des plans, devis et notices (*Erläuterungen*) qui fassent suffisamment apparaître les modalités d'exécution, le coût de la construction, les fonds de concours éventuels et — le cas échéant — les taxes et redevances prévues. Des dérogations ne peuvent être accordées que lorsqu'il s'agit de constructions dont le coût — d'après les devis provisoires — ne paraît pas devoir dépasser la somme de 500.000 marks et seulement s'il n'est pas possible d'établir en temps voulu les plans et devis et que le Reich doit éprouver un dommage de l'ajournement du crédit. La nécessité d'une dérogation doit être motivée dans le budget. Dans ce cas, les plans, devis et notices doivent être présentés dans le moindre délai (1).

(1) Voici le texte de l'ancien § 14 :

« Les dépenses exceptionnelles et les dépenses extraordinaires pour les constructions entreprises par le Reich ne peuvent être inscrites dans le budget que s'il existe des plans, devis et états évaluatifs qui fassent suffisamment apparaître les modalités d'exécution et le coût de la construction. Des exceptions ne sont permises que lorsqu'il n'est pas possible d'établir en temps voulu les plans et devis et que le Reich éprouverait un dommage de l'ajournement du crédit. Les plans, devis ou états évaluatifs doivent être mis à la disposition du Reichsrat et du Reichstag pour leurs délibérations.

15. — (1) Les exploitations du Reich ou les parties des dites exploitations qui, vu leur objet économique et leur importance, sont organisées commercialement peuvent figurer au budget non pas avec l'évaluation distincte de leurs recettes et de leurs dépenses mais avec l'indication de leur résultat final probable si la nature de l'exploitation ne permet pas une gestion par évaluation budgétaire des recettes et des dépenses.

(2) Les circonstances qui exigent cette dérogation doivent être motivées avec l'indication des recettes et des dépenses probables. Si ces exploitations utilisent les services des fonctionnaires dont les emplois sont autorisés par le budget, il y a lieu d'indiquer dans le budget la liste des postes nécessaires.

16. — Le budget pourra déléguer à certains services des crédits qui devront être employés pour des objets déterminés, les justifications d'emploi fournies à la Cour des Comptes n'étant nécessaires que dans la mesure prévue au § 95 (crédits délégués à une gestion autonome) (*zur Selbstbewirtschaftung überwiesene Mittel*).

17. — Peuvent seules être comprises dans le budget les dépenses nécessaires à assurer le fonctionnement de l'administration du Reich ou l'accomplissement des tâches et l'exécution des obligations juridiques du Reich.

18. — Les crédits afférents à un seul et même objet ne doivent pas figurer à des postes différents du budget.

19. — Les documents nécessaires à l'établissement du budget de la prochaine année comptable doivent être arrêtés en temps utile et adressés, sous leur propre responsabilité, au Ministre des Finances — à l'époque qu'il fixera — par chacun des services dont les recettes et les dépenses figurent à un budget particulier (§ 5), en particulier par les ministres du Reich pour leurs départements.

20. — (1) Le Ministre des finances vérifie, sous sa propre responsabilité, les propositions des divers services et dresse le projet du budget du Reich. Ce faisant, il peut modifier ou supprimer les propositions qu'il tient pour non fondées après s'être concerté avec les services intéressés. En ce qui concerne les questions de principe ou d'une importance considérable, les ministres en cause peuvent en tout temps et avant que soit arrêté le budget, solliciter une décision du gouvernement du Reich. A la décision du gouvernement du Reich s'applique le § 21, alinéa 3.

(2) Les propositions de dépenses tardivement présentées ne peuvent être inscrites dans le budget qu'à titre exceptionnel.

21. — (1) Le projet de budget est arrêté par le gouvernement du Reich.

(2) Les dépenses et les mentions dont l'insertion dans le budget a été refusée par le Ministre des finances du Reich sont soumises à la décision du gouvernement du Reich sur demande du ministre compé-

tent à condition, cependant, qu'il s'agisse d'une question de principe ou d'une importance considérable. Les modifications aux propositions du Président du Reichstag et à celles de la Cour des Comptes doivent être, dans tous les cas, expressément signalées au gouvernement du Reich par le Ministre des finances du Reich.

(3) Si le gouvernement du Reich décide, contre la voix du Ministre des finances du Reich, d'insérer dans le projet du budget une dépense ou une mention, le Ministre des finances du Reich peut former opposition. La dépense ou la mention ne peut, dès lors, figurer au budget qu'après une décision prise par la majorité de tous les ministres du Reich après un nouveau vote et si le Chancelier du Reich a voté avec la majorité.

(4) Si, en ce qui concerne le Reichstag, le budget diffère des propositions du président du Reichstag et si ce dernier n'a pas donné son assentiment aux modifications il y aura lieu de joindre au budget un projet de budget particulier conforme aux propositions du président du Reichstag.

22. — Le projet de budget doit être soumis à l'approbation du Reichsrat au plus tard le 1^{er} novembre, à l'approbation du Reichstag au plus tard le 5 janvier précédant le début de l'année comptable pendant laquelle il doit s'appliquer.

23. — Le budget, après avoir été fixé par une loi, doit être communiqué à la Cour des Comptes par le Ministre des finances du Reich.

II. — EXÉCUTION DU BUDGET

24. — Les droits des tiers, les obligations des tiers ne se créent ni ne s'éteignent par la voie du budget.

Les contrats de l'espèce mentionnée par le § 8, alinéa 2, ne peuvent être définitivement conclus qu'après que les crédits destinés à payer les dépenses qui, de leur fait, incomberont au Reich auront été accordés par le budget. Les dérogations devront être approuvées par le Ministre des Finances du Reich (supprimé par la loi du 8 mars 1930).

Les prescriptions de l'alinéa 2 [ci-dessus] ne s'appliquent pas aux contrats conclus dans le cadre de l'administration courante qui, d'après leur nature, reviennent périodiquement (supprimé par la loi du 8 mars 1930).

25. — *complété par la loi du 8 mars 1930.* Les recettes et les dépenses du Reich sont administrées conformément à la loi de budget et au budget. A cet égard, sont assimilées au budget les lois qui le modifient, le complètent ou qui, en dehors de lui, ordonnent une dépense ou une recette.

26. — *(Texte de la loi du 8 mars 1930).* — (1) Les crédits doivent être gérés avec ordre (*wirtschaftlich*) et économie. Dans chacune de

leurs affectations, ils ne peuvent être engagés que dans la mesure nécessaire à un fonctionnement ordonné et économique de l'administration du Reich.

(2) Le Ministre des finances du Reich doit investir les fonds de la caisse centrale du Reich qui ne sont pas immédiatement nécessaires pour faire face à des paiements de telle sorte qu'une perte ne paraisse pas possible et que, en cas de besoin, les sommes dont il s'agit soient en tout temps disponibles.

(3) Le Ministre des finances du Reich ne peut faire usage de l'autorisation de contracter des emprunts et de solliciter des crédits destinés au fonds de roulement de la caisse centrale du Reich (§ 8 a) que dans les conditions fixées à l'alinéa 1.

(4) Dans la limite des ressources dont il dispose, le Ministre des finances du Reich autorise les autorités supérieures du Reich — chacune dans la sphère de ses attributions — à effectuer les paiements indispensables d'après l'alinéa 1 jusqu'à concurrence d'une certaine somme totale et pour une période déterminée. S'il ne dispose pas de recettes de fonds d'emprunts et s'il n'existe pas d'obligation de faire la dépense, il ne doit autoriser les dépenses extraordinaires que si la renonciation à la dépense ou l'ajournement de celle-ci devaient entraîner pour le Reich des inconvénients importants au point de vue économique et s'il estime possibles les emprunts attendus ou l'excédent du budget ordinaire (1).

27. — Une dépense ne peut être écriturée comme avance [à régulariser] que s'il existe déjà une obligation de payer, alors que l'imputation définitive n'est pas encore possible. Si, dans le budget, les crédits ne sont pas prévus ou s'ils ne sont pas prévus dans une mesure suffisante, il y a lieu d'appliquer les prescriptions du § 33.

28. — (1) Il ne peut être convenu ou effectué de paiements du Reich avant réception de la contrepartie que dans la mesure où cette pratique est usuelle ou si elle est justifiée par des circonstances spéciales. Le Ministre des finances peut, à ce sujet, édicter des prescriptions uniformes.

(2) (*Ajouté par la loi du 8 mars 1930*). Le Ministre des finances peut accorder une remise convenable lorsqu'il s'agit de paiements qui sont effectués au profit du Reich avant l'échéance (1).

29. — (1) Toutes les recettes servent à faire face à l'ensemble des dépenses du Reich, à moins que le budget ou des lois spéciales n'en disposent autrement.

(2) (*Texte de la loi du 8 mars 1930*). Les recettes du Reich provenant de l'aliénation de biens-fonds doivent être considérées comme

(1) L'ancien § 26 était ainsi rédigé : « Les crédits doivent être gérés avec ordre et économie ».

(2) Le paiement des impôts n'est pas visé par cette disposition,

recettes ordinaires si elles ne dépassent pas, dans chaque cas particulier, la somme de 10.000 marks et comme recettes extraordinaires dans tous les autres cas. Les dérogations à cette prescription doivent être approuvées par le budget ou par une loi spéciale (1).

30. — (1) Les sommes accordées ne peuvent être utilisées que pour l'objet prévu dans le budget, tant que et aussi longtemps que subsiste cet objet et seulement pendant l'année comptable en cause. En ce qui concerne les crédits expressément indiqués comme reportables (*übertragbar*) et les crédits ouverts pour dépenses exceptionnelles et extraordinaires (crédits reportables) les sommes non dépensées demeurent disponibles au delà de l'année comptable pour les dépenses ayant le même objet. Cette disposition n'est applicable — à moins que le budget n'en décide autrement — que jusqu'à la clôture des comptes de la troisième année comptable suivant la dernière ouverture de crédits en ce qui concerne les dépenses exceptionnelles et extraordinaires. Pour les constructions, on prendra, au lieu de l'année comptable de la dernière ouverture de crédits, l'année comptable au cours de laquelle l'édifice aura été mis en service dans ses parties essentielles.

(2) (*Ajouté par la loi du 8 mars 1930*). — Les portions de crédits « reportables » qui n'ont pas été utilisées à la clôture d'une année comptable ne doivent être dépensées qu'après l'autorisation du Ministre des finances du Reich si celui-ci n'a pas déjà — conformément au § 45 — approuvé la prise en charge d'une obligation correspondante ou s'il n'existe pas une obligation juridique de payer afférente à des crédits qui se périssent pendant l'année comptable en cours. Le Ministre des finances du Reich ne doit donner son assentiment que si la dépense est nécessaire à une gestion ordonnée et économe.

(3) (*Texte de la loi du 8 mars 1930*). — Les dépenses supplémentaires relatives à un crédit « reportable » (anticipations) (*Vorgriffe*) constituent des dépassements du budget qui doivent être immédiatement couverts par les crédits du plus prochain budget destinés au même objet. Des dérogations peuvent être admises dans le budget pour la poste du Reich (2).

(1) Texte de l'ancien § 29 al. 2 : « Les recettes provenant de l'aliénation de biens-fonds appartenant au Reich ne peuvent être comptées comme recettes que sur autorisation expresse donnée par le budget ou par une loi spéciale. Si cette autorisation n'est pas donnée, elles doivent figurer dans le budget suivant aux titres des recettes extraordinaires ».

(2) Voici le texte de la loi du 31 décembre 1922, § 30, dernier alinéa : « Les dépenses en dépassements de crédits relatives à un crédit reportable doivent être déduites du plus prochain crédit destiné au même objet. Des dérogations peuvent être admises dans le budget pour les exploitations des chemins de fer et de la Poste, y comprise l'Imprimerie du Reich ».

30 a (*Ajouté par la loi du 8 mars 1930*). — Sur les crédits consacrés par les budgets particuliers à l'entretien des bâtiments, les frais destinés à la transformation ou à l'agrandissement des édifices ainsi qu'aux reconstructions et à l'acquisition de terrains ne peuvent être engagés que si les frais de construction, y compris l'acquisition des terrains et d'immeubles urbains ne dépassent pas 30.000 marks et que — en particulier — le coût de l'acquisition de parcelles non bâties n'excède pas 10.000 marks.

31. — (*Texte de la loi du 1^{er} mars 1930*). — Si le budget indique que plusieurs autorisations de dépenses se couvrent réciproquement [que les virements de crédits à crédits sont possibles] les crédits afférents à tel de ces postes qui ont été économisés peuvent être employés — tant qu'ils demeurent disponibles — à compenser des dépenses supplémentaires relatives à un autre de ces postes. Les crédits reportables ne doivent pas pouvoir faire l'objet de virements avec d'autres crédits; dans certains cas, la loi du budget peut admettre des dérogations (1).

32. — Les crédits prévus dans le budget doivent être administrés de telle sorte qu'ils suffisent à faire face à toutes les dépenses inscrites sous les diverses rubriques budgétaires. Le fonctionnaire ou employé qui ordonne un paiement en violation de cette prescription ou qui prend une décision entraînant un tel paiement et qui reconnaît, ou est obligé de reconnaître, que cette décision ou ce paiement rendront inévitable, par la suite, un dépassement des crédits votés ou un octroi de crédits supplémentaires s'appliquant au même objet est responsable du paiement qu'il a fait effectuer dans les mêmes conditions que si ce paiement était assimilable à un dépassement budgétaire (§ 33). Cette prescription n'est pas applicable lorsqu'en fait, le paiement ou la décision était absolument indispensable.

33. — (1) Les dépassements budgétaires et les dépenses hors budget y compris les excédents de dépenses sur crédits reportables (§ 30, alinéa 3) de même que les décisions qui peuvent faire naître à la charge du Reich des obligations pour lesquelles le budget ne prévoit pas de crédits doivent être préalablement autorisés par le Ministre des finances du Reich. Cette autorisation ne doit être exceptionnellement accordée que s'il s'agit d'une nécessité inéluctable. Dans ce cas, si les dépenses « en excédent du budget » ou « hors budget » atteignent ou dépassent 10.000 marks, il doit en être rendu compte au Reichstag tous les trimestres (2).

(1) La dernière partie de ce paragraphe était ainsi conçue : « Les crédits reportables (cf. § 30) demeurent susceptibles de faire l'objet des virements dont il s'agit tant que le dernier des crédits en cause n'est pas entièrement épuisé ».

(2) Cette dernière phrase a été ajoutée par la loi du 8 mars 1930.

(2) Les crédits qui sont mis à la disposition d'un service sans affectation nettement spécifiée, ainsi que les crédits pour allocations extraordinaires ou secours, de même que les crédits du budget extraordinaire ne doivent pas être dépassés.

(3) Les fonctionnaires ou employés qui sous leur responsabilité — en violation des prescriptions des alinéas 1 et 2 — prennent une décision ou ordonnent un paiement qui n'oblige pas juridiquement le Reich, sont tenus à des dommages et intérêts envers la Caisse du Reich. Il en est de même pour les fonctionnaires et employés des pays ou d'autres collectivités de droit public dans la mesure où ils gèrent des crédits du budget du Reich pour le compte du Reich (1). Il n'y a pas lieu à réparation lorsque le fonctionnaire ou employé a dû agir immédiatement, pour éviter au Reich un danger imprévisible et imminent et, ce faisant, n'a pas franchi les limites que commandait une situation exceptionnelle. L'obligation de réparer le tort causé cesse, en outre, lorsque le Ministre des finances du Reich a été immédiatement informé de la décision ou du mandatement et qu'il a approuvé le dépassement.

34. — (1) Si l'intitulé ou l'explication d'un titre énumère certaines affectations avec l'indication détaillée des crédits qui y sont consacrés, les sommes économisées par l'abandon ou la restriction régulièrement ordonnée de l'une des mesures prévues ne peuvent être consacrées à telle autre d'entre elles mais doivent être déduites du crédit.

(2) Cette prescription ne s'applique pas dans le cas où les subdivisions doivent uniquement servir à l'évaluation [détaillée] de la dépense totale.

35. — (1) Ne seront plus disponibles les crédits désignés par le budget comme devant être ultérieurement supprimés à partir du moment où aura été réalisée la condition fixée pour leur suppression. Cette condition doit être mentionnée dans le budget lors de la première ouverture de crédits destinés ultérieurement à disparaître.

(2) Si des postes sont désignés dans le budget, sans précision, comme devant ultérieurement disparaître, les vacances, dans cette catégorie, ne doivent pas être comblées. La mention « disparaître ultérieurement » doit être reprise dans les budgets des années suivantes jusqu'à ce que les emplois aient été supprimés par extinction.

(3) Les dépenses de matériel ou mixtes désignées sans autre indication dans le budget comme devant ultérieurement disparaître ne doivent pas être reprises dans les budgets des années suivantes. Les dérogations sont à motiver dans les explications.

36. — (1) Les traitements et autres indemnités de fonction ne peuvent être accordées que conformément aux lois qui règlent cette matière et seulement, si le budget prévoit des crédits à cet effet.

(2) Les emplois prévus au budget peuvent être, dans la mesure permise par les nécessités de service, occupés par des fonctionnaires d'un

(1) Phrase ajoutée par la loi du 8 mars 1930,

groupe inférieur de la même carrière ou d'une carrière équivalente (ajouté par la loi du 8 mars 1930). Dans ce cas les crédits ainsi rendus disponibles ne doivent pas être consacrés à d'autres fins (§ 73, alinéa 2).

36 a. — Ajouté par la loi du 8 mars 1930. — (1) Les emplois prévus au budget qui sont vacants doivent être réservés aux fonctionnaires de l'administration en cause ou d'un autre service qui sont sans affectation à condition qu'ils possèdent la formation antérieure et l'expérience nécessaires. Des dérogations ne peuvent s'être admises qu'après approbation du Ministre des finances du Reich. En outre, doivent être nommés en première ligne à ces emplois — sans qu'il soit dérogé aux prescriptions de la loi sur les traitements du Reich du 16 décembre 1927 (§ 16, alinéa 3) les fonctionnaires compétents, admis provisoirement à la retraite. Si un fonctionnaire — conformément à la phrase 1 — est nommé à un autre poste, le poste occupé par lui jusqu'alors est supprimé.

(2) L'admission de fonctionnaires au service du Reich, la nomination de fonctionnaires surnuméraires (*Anwärter*) doit être préalablement approuvée par le Ministre des finances du Reich. De même — exception faite des cas prévus à l'alinéa 1^{er} — aucun fonctionnaire ne peut être régulièrement nommé ni recevoir un avancement tant que, dans la même administration, un fonctionnaire de la même carrière mais titulaire d'un emploi d'un groupe de traitement inférieur touche, à titre personnel, le traitement du groupe dans lequel devrait être rangé le fonctionnaire à pourvoir ou à faire bénéficier d'un avancement ou s'il perçoit le traitement d'un groupe supérieur. Des dérogations ne peuvent être admises qu'après approbation du Ministre des finances du Reich.

(3) Un emploi devenu sans objet dans une administration peut — avec l'approbation préalable du Ministre des finances du Reich — être transféré à une autre administration si celle-ci intègre le fonctionnaire jusqu'alors affecté à l'emploi dont il s'agit et si la création immédiate d'un nouveau poste correspond pour elle à une nécessité inéluctable. L'emploi doit être tout d'abord considéré comme devant disparaître ultérieurement. Le budget suivant décide au sujet de son maintien à l'avenir.

(4) Les prescriptions des alinéas 1 et 2 s'appliquent également à la poste du Reich.

37. — Ne peuvent recevoir d'allocations sur les crédits destinés aux services auxiliaires les fonctionnaires d'une branche d'administration qui sont titulaires d'un emploi régulièrement prévu ou qui sont occupés à titre permanent et dont les traitements sont imputés sur d'autres crédits.

38. — (1) Il ne peut être accordé d'allocations extraordinaires ou de secours à des fonctionnaires que sur les crédits à ce destinés par le budget.

(2) Si les crédits n'ont pas été votés exclusivement pour des alloca-

tions extraordinaires ou des secours aux fonctionnaires la somme affectée à cet objet doit être indiquée dans l'intitulé du titre ou dans l'explication.

(3) Les agents engagés à titre contractuel ne peuvent recevoir d'allocations extraordinaires que si les crédits à ce destinés apparaissent distinctement dans le budget ou ont été spécialement évalués dans les documents présentés à l'appui du budget (§ 14).

39. — Les émoluments des fonctionnaires décédés afférents au trimestre du décès doivent figurer au même poste que les traitements, il en est de même pour les sommes versées à titre gracieux (*Gnadenbezüge*) sur les pensions et les secours.

40. — La concession de logements de service est accordée suivant les prescriptions du budget et de la loi sur les traitements.

41. — Il ne pourra être concédé aux fonctionnaires de logements ne répondant pas à la définition du § 40, de droits d'usage et de prestations en nature qu'en échange d'une indemnité convenable à moins qu'une loi ou le budget n'en disposent autrement.

42. — (1) Les dépenses pour lesquelles le budget accorde des crédits sous un intitulé déterminé ne peuvent être imputées ni hors budget ni sur les crédits mis par le budget à la disposition de l'administration sans affectation précise (§ 33).

(2) Les dépenses pour lesquelles le budget ne prévoit pas de crédits sous un intitulé déterminé et auxquelles ne peuvent pas entièrement faire face les crédits visés à l'alinéa 1 doivent être considérés en totalité comme hors budget (§ 74).

43. — Les crédits relatifs à un seul et même objet ne doivent pas être inscrits à des postes différents du budget à moins que le budget n'en dispose autrement.

44. — Les subventions librement accordées pour des motifs d'équité ne peuvent être consenties — sous réserve des dispositions du § 50 — sur les crédits pour dépenses de matériel. Des dérogations peuvent être admises par le budget.

45. — Les travaux de construction doivent être conduits d'après des plans et devis détaillés à moins qu'il ne s'agisse de petits travaux payés à l'aide de ressources normales. Plans et devis ne pourront, sans l'approbation du Reichsrat et du Reichstag, s'écarter des documents visés au § 14 que si la modification réalisée et le dépassement de crédit qui en résulte n'ont pas une grande importance.

45 a. — (*ajouté par la loi du 8 mars 1930*). — Si le Reich doit être tenu à des paiements dont le montant ou la valeur, au jour de la naissance de l'obligation, dépasse un million de marks, l'engagement ne doit être souscrit que par le chef de service compétent ou par le fonctionnaire désigné comme son suppléant par les dispositions de service et, ce, seulement sous forme écrite (1).

(1) Disposition déjà insérée dans la loi de budget pour 1929-30, § 10.

45 b. — (ajouté par la loi du 8 mars 1930). — (1) Les contrats qui auraient pour effet d'obliger le Reich à effectuer des paiements au delà d'une année comptable (§ 8, alinéa 2) ne pourront être définitivement conclus que si, au préalable, les crédits nécessaires à solder les dépenses incombant de leur fait au Reich ont été ouverts par le budget ou si le budget contient l'autorisation de signer le contrat. En cas d'urgence, le Ministre des finances du Reich pourra autoriser des dérogations aux dispositions précédentes.

(2) Avant la conclusion des contrats de l'espèce prévue par l'alinéa 1, il y aura lieu de solliciter l'approbation du Ministre des finances du Reich si celui-ci n'a pas renoncé à cette prérogative.

(3) Les dispositions qui précèdent ne s'appliquent pas aux contrats conclus dans le cadre de l'administration courante et qui, de par leur nature, se renouvellent régulièrement (1).

45 c. — (ajouté par la loi du 8 mars 1930). — (1) Les contrats de garantie, de caution ou autres tendant à des fins économiques analogues ne peuvent être conclus qu'après approbation du Ministre des finances du Reich. Cette disposition ne s'applique pas aux contrats conclus dans le cadre de l'administration courante qui, de par leur nature, sont destinés à se renouveler périodiquement.

(2) Les contrats de l'espèce prévue à l'alinéa 1 doivent stipuler au profit de l'autorité compétente du Reich le droit de faire procéder en tout temps par ses agents ou, le cas échéant, par des experts spéciaux à une vérification de comptabilité ou à une inspection de l'exploitation des entreprises auxquelles participe le Reich, cette vérification étant destinée à déterminer s'il y a lieu pour le Reich d'être mis en cause ou si les conditions pour cette mise en cause existent ou ont existé. Un droit de vérification analogue doit être stipulé au profit de la Cour des Comptes du Reich allemand. Exceptionnellement et avec l'approbation du Ministre des finances du Reich, il sera possible de ne pas stipuler de droit de vérification lorsque la nature du contrat l'exigera.

45 d. — (ajouté par la loi du 8 mars 1930). — (1) Ne peuvent être assumés qu'après approbation du Ministre des finances du Reich les engagements tendant au paiement des dépenses extraordinaires ainsi que des sommes afférentes à des crédits reportables qui n'auront pas été utilisés à la clôture d'une année comptable et dont le paiement n'a pas été déjà autorisé par le Ministre des finances suivant les prescriptions du § 30, alinéa 2. Cette disposition est également applicable lorsque le Reich n'est pas tenu à des paiements pour une période dépassant l'année comptable.

(2) Le Ministre des finances du Reich, dans les limites d'une exécution ordonnée et économe du budget, peut admettre des dérogations aux dispositions qui précèdent.

(1) Ce paragraphe reproduit le § 11 de la loi de budget pour 1929-30.

46. — (1) Les contrats conclus pour le compte du Reich doivent être précédés d'une adjudication publique à moins que la nature de l'affaire ou des circonstances particulières ne justifient une dérogation à cette disposition.

(2) Le gouvernement du Reich édictera un règlement général s'appliquant à la conclusion des contrats.

47. — (*modifié par la loi du 8 mars 1930*) (1). — Les objets appartenant au Reich ne peuvent être aliénés qu'à un prix correspondant à leur pleine valeur. Le Ministre des finances du Reich aura le pouvoir d'autoriser des dérogations si elles sont commandées par l'intérêt du Reich et si la valeur des objets ne dépasse pas un total de 5.000 marks. Des dérogations plus étendues doivent être autorisées par le budget.

(2) Les immeubles ou parcelles d'immeubles ainsi que les participations à des entreprises revêtant la forme de sociétés quelle que soit leur nature ne pourront être aliénées qu'après approbation du Ministre des finances du Reich.

(3) Les immeubles ou les participations à des entreprises revêtant la forme de sociétés qui ont une valeur considérable ou auxquels s'attache une importance particulière ne peuvent être aliénés qu'après approbation du Reichsrat et du Reichstag à moins que d'impérieux motifs d'ordre économique n'autorisent une dérogation à la présente disposition. Dans ce cas, il doit en être rendu compte aussitôt que possible au Reichsrat et au Reichstag.

(4) Les prescriptions des alinéas 2 et 3 s'appliquent au fait de grever les participations, de les apporter à d'autres sociétés auxquelles le Reich ne participe pas d'une manière prépondérante, à l'approbation de la cession par de telles sociétés des parts nouvelles à d'autres cessionnaires que le Reich.

(5) L'aliénation d'immeubles ayant une valeur artistique, historique ou culturelle particulière doit être, dans tous les cas, autorisée au préalable par le Reichsrat et le Reichstag.

(6) L'échange d'objets ne peut être admis que s'il est commandé par des motifs d'ordre économique; il doit être autorisé au préalable par le Ministre des finances du Reich. Les prescriptions des alinéas 3 et 5 s'appliquent *mutatis mutandis*; il y a lieu de solliciter l'autorisation du Reichsrat et du Reichstag si la valeur ou l'importance de l'objet à céder l'exigent.

48. — (1) Exception faite des cas prévus à l'alinéa 4 [ci-après], le Reich ne peut participer à la formation d'une entreprise jouissant de la personnalité juridique ayant pour objet une exploitation industrielle ou tout autre objet économique d'une importance considérable que si l'on choisit pour celle-ci la forme d'une société anonyme, en commandite par actions ou à responsabilité limitée et que les statuts prévoient la désignation d'un conseil d'administration. La participation doit être autorisée par le Ministre des finances. Il doit en être rendu compte au Reichsrat et au Reichstag.

Il sera possible de renoncer en totalité ou partiellement au compte rendu (supprimé par la loi du 8 mars 1930).

(2) (*Modifié par la loi du 8 mars 1930*). — Lors de la fondation de la société, le Reich, au moyen d'arrangements convenables, doit s'assurer l'influence nécessaire. Dans la mesure rendue nécessaire par le but que poursuit le Reich, la participation du Reich doit être, notamment, subordonnée aux conditions suivantes :

1. Droit pour le Reich de désigner un ou plusieurs membres du Conseil d'administration ;

2. Vérification de l'entreprise — prévue dans les statuts — par une société fiduciaire désignée par le conseil d'administration et agréée par le Ministre du Reich compétent, cette vérification devant s'effectuer suivant les principes posés par le § 113, alinéa 2 ;

3. Droit — inscrit dans les statuts — pour le Ministre du Reich intéressé ou pour le service par lui délégué de confier directement des missions, aux frais de l'entreprise, à la société fiduciaire si l'entreprise ne peut donner une suite convenable aux demandes qui lui sont faites.

(3) Il y a lieu, également, de veiller à l'application des prescriptions de l'alinéa 2 dans les cas où le Reich possède ou acquiert des participations dans les entreprises existantes. Dans le cas d'acquisition de participations conformément à la phrase 1, le § 1, phrases 2 et 3 s'applique *mutatis mutandis* si toutefois l'importance de la participation du Reich le permet.

(4) Le Reich ne peut participer à titre de membre à une coopérative — au sens de la loi du 1^{er} mai 1889 sur les coopératives de commerce et d'exploitation (*R. G. Bl.*, p. 55) que si les statuts prévoient la limitation à une somme déterminée de la responsabilité des associés relativement aux obligations de la coopérative. La participation à une coopérative doit être approuvée par le Ministre des finances du Reich.

49. — Les contrats entre une administration et ses agents ou employés ne peuvent être conclus qu'après approbation du ministre du Reich compétent. Celui-ci peut déléguer ses pouvoirs en la matière à des services subordonnés. La restriction ci-dessus ne s'applique pas aux fonctionnaires des services de transports en ce qui concerne l'utilisation des moyens de transport contre paiement des prix ou redevances fixés par les tarifs généraux.

50. — (1) Les contrats du Reich ne peuvent être, par voie contractuelle, ni annulés ni modifiés à son préjudice. Le Ministre du Reich compétent, d'accord avec le Ministre des finances du Reich peut autoriser des dérogations. Les pouvoirs, en cette matière, peuvent être délégués à des services subordonnés s'il s'agit d'affaires de peu d'importance.

(2) Si le contrat a été soumis à l'approbation du Reichsrat, Commission des Etats, Conseil fédéral et du Reichstag, la dérogation doit être approuvée par le Reichsrat et le Reichstag.

51. — Les dettes envers le Reich ne peuvent qu'exceptionnellement donner lieu à l'octroi de délais et, ce, dans des circonstances spéciales à moins que des usages constants ne permettent d'accorder des délais pour l'exécution de certains contrats. Les délais ne peuvent être accordés que si l'exécution de l'engagement ne s'en trouve pas compromise.

(2) Les délais dépassant la clôture de l'année comptable accordés par une caisse à laquelle incombe l'obligation de rendre des comptes ne peuvent être qu'exceptionnellement consentis et doivent être autorisés par le ministre du Reich compétent. Celui-ci, d'accord avec le Ministre des finances du Reich, peut déléguer ses pouvoirs en la matière à des autorités subordonnées.

(3) Les prescriptions ci-dessus ne modifient pas les autres dispositions légales concernant les délais de paiement ou les sursis accordés pour des créances du Reich.

52. — Si la non-exécution d'un contrat a entraîné un dommage pour la caisse du Reich, le Ministre du Reich compétent — d'accord avec le Ministre des finances du Reich — peut, en tout ou partie, remettre ou rembourser, pour des motifs d'équité, les pénalités contractuelles. Les pouvoirs en cette matière peuvent être délégués à un service subordonné.

53. — Les créances sur des fonctionnaires ou employés relatives à des différences de caisse ou à des déficits comptables ainsi que les demandes en dommages et intérêts formulées à l'égard de fonctionnaires, employés ou ouvriers pour fautes de service ne peuvent être annulées que par le président du Reich ou en vertu d'une délégation accordée par lui. La décision prise doit être contresignée par le Ministre compétent du Reich et par le Ministre des finances du Reich.

54. — Exception faite des cas visés aux §§ 52 et 53, et si une loi n'en dispose pas autrement, l'abandon d'un droit (*Anspruch*) ne peut avoir lieu que sur décision du gouvernement du Reich.

III. — SERVICE DE CAISSE, COMPTABILITÉ, REDDITION DES COMPTES

55. — Les principes généraux concernant le service des caisses et la comptabilité seront fixés suivant des règles uniformes s'appliquant à l'ensemble de l'administration du Reich par un arrêté (*Erläss*) du gouvernement du Reich.

56. — (1) La comptabilité se base soit sur une assignation de caisse (*Kassenanschlag*) soit sur une expédition certifiée conforme d'un budget particulier ou d'une partie de celui-ci, dans la teneur fixée par la loi.

(2) La délégation des crédits accordés par le budget aux services subordonnés qui jouissent du droit de mandatement s'effectue par l'établissement d'une expédition certifiée conforme d'un budget particulier, d'une assignation de caisse ou par une décision spéciale.

(3) Le Ministre du Reich compétent décide s'il y a lieu d'établir des assignations de caisse d'après le budget. Il est chargé d'établir ces assignations et de certifier conformes les expéditions du budget particulier.

57. — Les assignations de caisse doivent être communiquées à la Cour des comptes à moins que les comptes auxquels donne lieu leur exécution ne soient pas soumis au contrôle de la Cour des Comptes.

58. — Les caisses ne peuvent payer que sur ordonnance du Ministre du Reich compétent ou des services pourvus par lui du droit de mandatement. Ceux-ci ne peuvent faire effectuer les paiements entraînant dépassement des crédits à eux délégués qu'avec l'approbation du Ministre du Reich compétent.

59. — Le Ministre des finances du Reich peut édicter des prescriptions concernant l'arrondissement des chiffres en recettes et dépenses.

60. — Toutes les caisses — une fois par an, au moins — les services gérant des stocks — tous les deux ans, au moins — doivent être soumis à une vérification inopinée. Les dérogations à cette prescription doivent être approuvées par le Ministre des finances du Reich. Le Ministre du Reich compétent prend toutes autres dispositions utiles relatives à cette vérification.

61. — (1) Les livres de caisse sont clos tous les ans. Le Ministre des finances du Reich fixe pour les différentes caisses la date de la clôture.

(2) Après l'arrêté des livres, aucune recette, aucune dépense ne peuvent être passées en écritures au titre de l'année comptable écoulée.

62. — (1) Les avances qui n'auront pu être régularisées avant l'arrêté des livres doivent être indiquées dans une annexe aux comptes de caisse (§ 66) et y être distinguées suivant les chapitres et les titres auxquels elles seront vraisemblablement imputées lors de l'établissement du compte définitif.

(2) Les avances doivent être régularisées avant la fin de la deuxième année comptable suivant celle au cours de laquelle elles ont pris naissance. Les dérogations doivent être autorisées par le Ministre des finances du Reich.

63. — (1) Les recettes du Reich ne peuvent être écriturées comme dépôts (*Hinterlegungen*) que pendant la période au cours de laquelle il ne sera pas possible de donner une affectation définitive aux sommes dont il s'agit. Un état des dépôts restant à régulariser doit être annexé chaque année aux comptes des caisses.

(2) Les sommes versées en dépôt ne serviront à payer les dépenses du Reich que si elles sont en relation avec ces dépenses. Lors de l'imputation définitive, il y aura lieu de distinguer les recettes et les dépenses qu'elles auront servi à payer.

64. — Toutes les dépenses payées seront appuyées de pièces justificatives. Il en est de même pour les recettes à moins que la nature de certaines recettes n'exige une dérogation.

65. — (*modifié par la loi du 8 mars 1930*). — (1) Pour tous les objets et droits acquis par le Reich à titre onéreux ou à titre gratuit, outre la justification des sommes dépensées, il y aura lieu d'indiquer qu'ils ont été intégralement employés ou de les faire figurer en recettes d'un compte de matières spécialement dressé. Les immeubles et droits, les objets de consommation, l'outillage ainsi que les objets appartenant à des collections peuvent être compris, avec l'assentiment de la Cour des Comptes, dans des inventaires.

(2) Les objets qui appartiennent au domaine du Reich peuvent être cédés pour d'autres fins que celles auxquelles correspondent les crédits ayant servi à acquérir les dits objets à condition que la cession donne lieu au remboursement de leur valeur à l'époque de la cession à moins que le budget n'en dispose autrement ou qu'il n'y ait pas lieu — avec l'approbation du Ministre des finances du Reich — d'exiger le remboursement de la valeur ou de fixer un loyer ou fermage lors d'une cession d'objets d'un service du Reich à un autre service, exception faite des cas où l'une des administrations intéressées est un service de la Poste allemande. Si, dans chaque cas, la valeur de l'objet n'excède pas 3.000 marks, la cession gratuite en peut être autorisée par le Ministre du Reich compétent.

(3) Les objets séparés appartenant à une collection peuvent être cédés à une autre collection sans que soit exigé le remboursement de leur valeur.

66. — (*modifié par la loi du 8 mars 1930*). — (1) Les caisses doivent rendre des comptes pour chaque année comptable. Dans les cas où cela est possible et utile, la reddition des comptes peut — avec l'approbation de la Cour des Comptes — s'appliquer à une période plus brève. Des dérogations peuvent être admises, avec l'approbation de la Cour des Comptes, en ce qui concerne les dépenses non permanentes (1).

(2) La reddition des comptes se fait par l'établissement d'un compte de caisse ou, avec l'approbation de la Cour des Comptes, par la présentation des livres de caisse. Si le compte est rendu pour une période inférieure à l'année comptable les livres doivent être arrêtés à la fin de ces périodes et être mis en état pour être soumis au contrôle de la Cour des Comptes.

(3) Les recettes et les dépenses doivent être classées, dans les comptes de caisse, suivant la disposition adoptée dans le budget. Les comptes de caisse doivent concorder, tant en ce qui concerne les diverses lignes que dans leur ensemble, avec les résultats des livres de caisse constatés lors de l'arrêté normal. Les autres prescriptions concernant la présentation matérielle des comptes et des pièces justifica-

(1) La seconde phrase a été introduite par la loi du 8 mars 1930.

tives seront édictées par la Cour des Comptes, d'accord avec les Ministres du Reich intéressés.

67. — (1) Lorsqu'une recette ou une dépense ont été inexactement imputées à un titre, l'écriture ainsi passée doit être rectifiée tant que n'ont pas été arrêtés les livres se référant à l'année comptable en cause.

(2) Après l'arrêté des livres, il n'y a lieu d'opérer une compensation que s'il s'agit de dépenses reportables (§ 30), de crédits destinés à une gestion autonome (§ 16), de recettes qui doivent être utilisées exclusivement pour certains objets (§ 29) ou d'impôts du Reich au produit desquels participent d'autres collectivités de droit public et si l'erreur d'imputation a modifié d'une manière appréciable le compte des crédits en cause.

68. — (1) Toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être indiquées dans le compte de l'année comptable au cours de laquelle elles ont été perçues ou effectuées. Il n'y a pas lieu d'administrer séparément les restes à recouvrer ou à payer d'une année comptable close.

(2) Les recettes et les dépenses se rapportant à une période appartenant à une année comptable écoulée et qui sont venues à échéance pendant l'année comptable écoulée ou dans les premiers jours de la nouvelle année comptable doivent figurer dans le compte de l'année comptable écoulée tant que les livres ne sont pas arrêtés (§ 61). Il en est de même pour les recettes et les dépenses sans terme précis qui ont pris naissance au cours de l'année comptable écoulée.

(3) Sous réserve de son imputation définitive à l'année comptable suivante, toute recette afférente à une période postérieure au 31 mars ne venant à échéance qu'après le 31 mars, mais qui est payée avant le 1^{er} avril, doit être encaissée « en attente » (*Verwahrung*). Cette disposition ne s'applique pas à la perception d'impôts, droits de douanes et taxes non encore échus. En ce qui concerne le paiement du trimestre de traitement en cas de décès d'un fonctionnaire (loi du Reich sur les fonctionnaires, § 7) la fraction relative aux mois relevant de la nouvelle année comptable doit être provisoirement passée aux écritures comme avance.

(4) Des dérogations pourront être décidées par le budget.

69. — (1) Toutes les recettes et toutes les dépenses doivent figurer au Compte pour leur montant intégral dans la subdivision prévue à cet effet. Des dépenses ne doivent pas être *de plano* déduites des recettes, des recettes ne doivent pas être imputées *de plano* sur des dépenses.

(2) Peuvent cependant être imputées sur des recettes les frais d'adjudication, de mesurage, d'expertise, les courtages, les droits de mutation, les frais d'actes, de mise en état et d'amélioration d'objets mis en vente. Dans ce cas, le montant total de la recette et la déduction doivent être indiqués dans le Compte.

70. — (1) Les sommes encaissées qui doivent être remboursées par

la Caisse du Reich doivent être imputées comme dépenses. Le remboursement — s'il est effectué avant l'arrêté des livres — doit être à nouveau déduit de la recette.

(2) Les sommes payées qui doivent être reversées à la Caisse du Reich doivent être imputées comme recettes. Le remboursement — s'il est effectué avant l'arrêté des livres ou s'il concerne des crédits reportables — doit être à nouveau déduit de la dépense. Le montant des traitements ou pensions en « trop perçu », y compris les accessoires éventuels de traitement et les rémunérations des employés payés en trop, doivent être, en tout cas, déduits de la dépense.

(3) Les perceptions rétroactives, les remboursements ainsi que les remises (*Vergütungen*) sur impôts doivent être, dans tous les cas, imputées au compte des impôts dont il s'agit; les participations au produit d'impôts rétroactivement cédées ou restituées seront imputées aux « reversements ». Les remboursements et remises doivent être déduits de la recette. Les encaissements faits à nouveau sur remises sont imputés comme recettes au compte des impôts dont il s'agit. Les prescriptions de cet alinéa s'appliquent *mutatis mutandis* aux taxes consulaires.

(4) Les recettes de l'administration du Reich des Postes et des Télégraphes qui doivent être remboursées au titre des frais de port, de transport de personnes, de taxes télégraphiques, etc. doivent être imputées comme dépenses, même si le remboursement a lieu avant l'arrêté des livres.

(Le dernier alinéa, concernant les chemins de fer, est supprimé par la loi du 8 mars 1930).

71. — (1) En dehors des cas prévus au § 70, les recettes ne peuvent venir en accroissements des crédits qu'en vertu d'une autorisation particulière dans le budget (§ 7, phrases 2 et 3).

(2) En ce qui concerne l'exécution de constructions ou l'acquisition d'immeubles au moyen de crédits destinés à des dépenses exceptionnelles ou extraordinaires et tant que le compte relatif à la construction n'est pas définitivement arrêté, le produit de la rétrocession d'immeubles ou d'objets mobiliers acquis ou produits en excédents de besoins permanents en dépassement du devis approximatif peut — pour le montant réel des frais d'acquisition ou de fabrication — venir en accroissement du crédit en cause. La plus-value, le cas échéant, doit être imputée aux recettes du budget extraordinaire. Les autres recettes apparaissant à l'occasion de l'exécution d'une construction peuvent servir à payer les frais de la construction si elles sont prévues dans les documents visés au § 14, alinéa 1, et s'il en a été tenu compte lors du calcul des frais à engager.

72. — Dans le Compte annuel (Compte du budget du Reich) les recettes et les dépenses doivent être reprises sous les mêmes divisions et subdivisions que celles où elles figuraient au budget; les recettes

sur restes à recouvrer d'une année antérieure et les dépenses au titre d'un reliquat reçu d'une année antérieure doivent figurer, au poste convenable du compte, à la suite des recettes et des dépenses votées s'il n'existe pas un crédit de même nature pour la nouvelle année comptable.

73. — (1) Les recettes qui dépassent le montant des recettes prévues au budget et les restes à recouvrer repris d'une année antérieure (plus-values des recettes) ainsi que les dépenses qui excèdent le montant des dépenses prévues au budget et les reliquats reçus d'une année antérieure (excédents de dépenses) doivent être indiquées comme « en excédent du budget ». Les excédents de dépenses se rapportant à des crédits reportables dont le compte ne doit pas être clos (§ 30) doivent être inscrits à titre « d'anticipations » à moins que le budget n'en dispose autrement (§ 30, alinéa 3).

(2) Si un crédit n'a pas été entièrement absorbé, la portion non employée doit tomber en annulation ; elle doit être classée comme « à reprendre » s'il s'agit d'un crédit reportable dont le compte ne doit pas être clos (§ 30).

74. — Les recettes et les dépenses qui ne peuvent être rapportées à un intitulé du budget et qui ne peuvent être imputées sur les restes à recouvrer ou reliquats repris de l'année précédente doivent figurer « hors budget » et être distinguées des autres recettes et dépenses.

75. — (*Modifié et complété par la loi du 8 mars 1930*). — Si, dans le budget ordinaire, le total des recettes d'une année comptable est inférieur au total des dépenses, le déficit doit être inscrit *au plus tard*, parmi les dépenses ordinaires du budget pour la seconde année comptable qui suit. L'excédent des recettes sur les dépenses du budget ordinaire doit servir à la réduction du recours à l'emprunt ou à l'amortissement de la Dette. [ajouté :] Le Compte budgétaire du Reich doit fixer la réduction du recours à l'emprunt en même temps que le montant de l'excédent. L'excédent, s'il est consacré à l'amortissement de la Dette, doit être inscrit comme recette extraordinaire au plus tard dans le budget de la deuxième année comptable qui suit.

76. — Sont considérées comme « dépassements » toutes les dépenses qui — compte tenu des restes éventuels provenant de l'année précédente — excèdent l'évaluation des divers titres du budget. Il n'y a pas « dépassement » lorsque l'excédent de dépenses d'un titre est compensé par une dépense inférieure à celle prévue par un titre dont les crédits, d'après le budget, peuvent faire l'objet de virements avec ceux du premier [cf. § 31].

77. — Le Compte du budget du Reich indiquera en regard des différents titres et au total, dans des colonnes spéciales :

au point de vue des recettes,

1. Les recettes effectivement encaissées (recettes réelles),

2. Les restes à recouvrer, c'est-à-dire le montant dont les recettes

ont été inférieures aux évaluations à moins qu'il ne s'agisse de recettes qui doivent être inscrites aux subdivisions des recettes de l'année comptable suivante,

3. Le total des recettes réelles et des restes à recouvrer,
4. Le montant des recettes prévues au budget (recettes prévues),
5. Les restes à recouvrer repris de l'année précédente,
6. Le total des recettes prévues et des restes à recouvrer repris de l'année précédente,

7. La différence en plus ou en moins entre la somme désignée au n° 3 et la somme désignée au n° 6 ;

au point de vue des dépenses,

1. Les dépenses effectivement faites (dépenses réelles),
2. Les reliquats à reporter à l'année suivante en vertu du § 30 (*Reste*),

3. Le total des dépenses réelles et des dépenses non encore effectuées (*Ausgabe-Reste*),

4. Le montant des dépenses prévues au budget (dépenses prévues),
5. Les reliquats repris de l'année précédente,
6. Le total des dépenses prévues et des reliquats repris de l'année précédente,

7. La différence en plus ou en moins entre la somme désignée au n° 3 et la somme désignée au n° 6,

8. Le montant des dépassements budgétaires ou des dépenses extra-budgétaires à approuver.

78. — (1) Seront également indiqués dans le compte budgétaire du Reich les reliquats repris du compte précédent et à reporter au compte suivant ainsi que les sommes versées à la caisse à titre de fonds de roulement (*Betriebsmittel*).

(2) L'excédent du budget ordinaire doit, dans le compte budgétaire du Reich, figurer comme tel ; son utilisation doit être indiquée conformément au § 75, phrase 2 (*modifié par la loi du 8 mars 1930*).

79. — (1) Doivent être joints au compte budgétaire du Reich :

1. un état du montant total des sommes remises dans chacune des branches de l'administration conformément à la loi, en vertu d'une autorisation législative ou d'une décision du gouvernement (§§ 53, 54) ;

2. (*complété par la loi du 8 mars 1930*) un état des recettes non prévues au budget provenant de l'aliénation d'objets ou de droits appartenant au Reich. Il y aura lieu de faire figurer avec explications détaillées, les prix de vente d'immeubles lorsqu'ils dépasseront, dans chaque cas, la somme de 10.000 marks ;

3. (*ajouté par la loi du 8 mars 1930*) un état des objets qu'une administration du Reich conformément au § 65, alinéa 2, phrase 1, a reçu gratuitement d'une autre administration du Reich avec l'assentiment du Ministre des finances du Reich.

(2) Il n'y aura pas lieu de présenter l'état prévu au n° 1 si le Reichstag et le Reichsrat y consentent.

80. — Les dépenses en excédent du budget et hors-budget (§§ 73, 74) feront l'objet d'explications motivées contenues dans une annexe au Compte budgétaire du Reich.

81. — La Cour des Comptes, d'accord avec le Ministre du Reich compétent et le Ministre des finances du Reich peut prescrire des simplifications dans la reddition des comptes ou, dans certains cas, dispenser totalement de reddition de comptes.

82. — Il doit être rendu compte, tous les ans, au Reichsrat et au Reichstag des modifications du domaine foncier du Reich.

83. — (1) Sur le vu du Compte budgétaire du Reich, le Reichsrat et le Reichstag décident de l'approbation rétroactive des dépenses en excédent du budget ou hors budget. L'approbation est accordée sous réserve de la décision ultérieure relative aux observations de la Cour des Comptes (§§ 107 et 108).

(2) L'approbation ne préjuge pas des remontrances (*Errinerungen*) de la Cour des Comptes concernant la vérification des comptes (§ 103).

84. — (1) Les dépenses en excédent du budget et hors budget qui ne sont pas approuvées rétroactivement devront être réclamées aux personnes qui en sont responsables, et ce, dans la mesure permise par la loi.

(2) Il devra être rendu compte au Reichstag et au Reichsrat des mesures prises à cet égard.

85. — (1) Dans les entreprises de la catégorie désignée au § 15, les écritures — lorsque les livres ne sont pas tenus suivant les prescriptions du § 55 — pourront être passées suivant les principes de la comptabilité commerciale en partie double. Si la nature de l'entreprise le comporte, il y a lieu d'organiser, outre une comptabilité commerciale en partie double, une comptabilité d'exploitation. Des dérogations peuvent être admises avec l'approbation de la Cour des Comptes.

(2) L'exercice doit concorder avec l'année comptable. Les dérogations doivent être approuvées par le Ministre des finances du Reich.

(3) Sont responsables du service de caisse et du règlement des comptes les personnes à qui a été confiée la direction de l'entreprise.

86. — (1) En ce qui concerne les entreprises dont les écritures sont passées conformément aux principes de la comptabilité commerciale en partie double (§ 85), tiendront lieu du compte (§ 66) [à rendre annuellement] l'inventaire, le bilan, le compte de profits et pertes et les livres commerciaux arrêtés.

(2) Au reste, les prescriptions des §§ 55 à 84 s'appliquent également aux entreprises désignées à l'alinéa 1 dans la mesure où la nature de l'entreprise n'exige pas de dérogations.

IV. — VÉRIFICATION DES COMPTES

87. — La surveillance de l'ensemble de la gestion budgétaire du Reich ainsi que la vérification des comptes spécialement énumérés au § 88, n° 4 sont confiées à la Cour des Comptes du Reich allemand conformément aux dispositions qui suivent.

88. — (1) Sont soumis à la vérification de la Cour des Comptes :

1. Les comptes relatifs à l'exécution du budget, y compris les recettes et les dépenses hors budget.

2. Les comptes relatifs aux biens du Reich ne revêtant pas la forme de numéraire.

3. Les livres et documents comptables (§ 85) des exploitations du Reich.

4. Les comptes des établissements, fondations et masses de biens, exclusivement administrées par des services du Reich ou par des fonctionnaires désignés à cet effet par le Reich sans que les intéressés soient appelés à la vérification des comptes ou ceux dont la vérification est prescrite par le budget.

(2) Les comptes de la caisse de la Cour des Comptes sont vérifiées par le Président de celle-ci.

89. — Le budget doit désigner expressément les crédits budgétaires, qui — vu leur objet — ne doivent pas être soumis au contrôle de la Cour des Comptes. Leur vérification peut être confiée par le budget à un autre service.

90. — (1) La Cour des Comptes effectue la vérification à son siège. Elle peut faire étudier sur place par mandataire ses observations et remontrances. Elle peut aussi — dans la mesure utile — soit par mandataire, soit par un de ses membres spécialement délégué, faire procéder à la vérification au siège du service rendant compte ou d'un service supérieur ou enfin, d'accord avec le Ministre compétent du Reich, au siège d'un autre service.

(2) La vérification sur place peut encore revêtir la forme suivante : au lieu d'une vérification préliminaire par l'autorité administrative (§ 92) et d'une vérification par la Cour des Comptes, il est procédé à une vérification commune à laquelle participent l'administration et la Cour des Comptes. La procédure en est réglée par la Cour des Comptes.

(3) La désignation des mandataires ou des délégués de la Cour des Comptes est faite par le président de la Cour des Comptes.

(4) La Cour des Comptes, d'accord avec le Ministre du Reich compétent et le Ministre des finances du Reich — sous réserve de l'octroi par le budget des crédits nécessaires — peut créer au siège des administrations des services permanents de vérification de la Cour des Comptes, qui dépendent d'elle tant au point de vue matériel qu'au point de vue personnel.

91. — Lorsque la vérification a lieu au siège de la Cour des Comptes — et si les §§ 93 et 94 n'en disposent point autrement — les comptes destinés à être vérifiés doivent être transmis à la Cour des Comptes accompagnés de pièces justificatives. Si la vérification est effectuée par la Cour des Comptes sur le vu des livres de caisse, ceux-ci doivent être considérés comme des comptes au sens de la présente loi. Les exploitations pourvues d'une comptabilité commerciale (§ 85) doivent présenter un inventaire et un bilan détaillés, un compte complet de profits et pertes, ainsi que leur rapport annuel.

92. — A moins que la nature du contrôle n'exige une procédure différente, les comptes doivent être l'objet d'une vérification préliminaire de la part des autorités compétentes. A cette occasion — s'il n'a pas déjà été procédé à cette opération — il y aura lieu de vérifier l'exactitude des calculs, des pièces justificatives, de les certifier exactes, et de vérifier les comptes au fond et dans la forme en les rapprochant des pièces justificatives.

(2) Le résultat de la vérification préliminaire doit être communiqué à la Cour des Comptes ou, le cas échéant, à son délégué ou mandataire lors de la présentation du compte en y joignant les explications, observations et certifications nécessaires.

(3) La Cour des Comptes peut, temporairement ou d'une manière permanente, renoncer à la vérification préliminaire, partielle ou totale, effectuée par les autorités administratives ou ordonner que cette vérification soit réduite dans la mesure fixée par elle.

93. — (1) La Cour des Comptes peut exclure de la vérification annuelle normale et confier au contrôle des autorités administratives, les comptes dont l'importance est minime et qui — vu la nature des dépenses et des recettes qu'ils retracent — ne peuvent donner lieu à un grand nombre d'infractions appréciables aux prescriptions et dispositions en vigueur. Elle peut, le cas échéant, autoriser en cette matière une vérification simplifiée ou restreinte. Elle doit, de temps en temps, s'assurer que la gestion des crédits, la reddition et la vérification des comptes s'effectuent conformément aux prescriptions.

(2) La Cour des Comptes peut, à tout moment, se faire remettre les comptes vérifiés par les autorités administratives, examiner les observations de vérification et décisions auxquels ils auront donné lieu, les compléter, les modifier et se réserver de prendre une décision au sujet des observations de vérification.

(3) Les autorités administratives doivent, en ce qui regarde les comptes vérifiés par elles, fournir à la Cour des Comptes les certifications et les relevés des dérogations et infractions constatées qui doivent faire l'objet d'observations de la part de la Cour des Comptes (§ 107). La Cour des Comptes peut renoncer au relevé des erreurs d'imputation de peu d'importance.

94. — La Cour des Comptes peut restreindre à son gré la vérification

des comptes. Elle peut également renoncer à la présentation des pièces justificatives à l'appui des comptes.

95. — En ce qui concerne les crédits délégués par le budget à une gestion autonome, la Cour des Comptes se borne à examiner si lesdits crédits ont bien été remis au service intéressé. Elle doit cependant s'assurer, de temps en temps, que la gestion en est conduite suivant les prescriptions en vigueur et qu'elle est contrôlée par les services compétents ; elle est autorisée, en l'occurrence, à procéder à une vérification complète.

96. — (1) La vérification des comptes par la Cour des Comptes porte [sur les points suivants] :

1° si le budget, y compris les documents y afférents, a été observé ;

2° si chacune des sommes portées au compte est régulièrement motivée et justifiée, en fait et au point de vue de l'exactitude des calculs ;

3° si, en ce qui concerne la perception et le recouvrement des recettes, l'utilisation des crédits et le paiement des dépenses ainsi que l'acquisition, l'usage et l'aliénation du domaine du Reich, il a été procédé en conformité des lois et règlements en vigueur en tenant compte des règles administratives en vigueur et en observant les règles imposées par la nécessité d'une gestion ordonnée ;

4° s'il n'a pas été dépensé pour l'entretien d'organismes, le maintien de postes ou d'autre manière des deniers du Reich qui, sans porter atteinte au but poursuivi par l'administration, auraient pu ne pas être dépensés en tout ou en partie.

(2) (*ajouté par la loi du 8 mars 1930*). La Cour des Comptes peut également — dans un but de contrôle (*Überwachung*) de la gestion budgétaire — vérifier sur le vu des livres qui doivent lui être présentés et d'autres documents, les encaisses, les avances et les « dépôts ». L'alinéa 1 s'applique *mutatis mutandis*.

97. — (1) La Cour des Comptes peut, *dans l'intérêt de la vérification des comptes* (1), prescrire, pour son information, des enquêtes sur place visant le fonctionnement des organismes existant pour l'administration des caisses et pour la tenue des livres ainsi que les détails de l'administration. Elle a aussi le droit, dans la mesure commandée par l'intérêt du contrôle de l'administration financière, de faire procéder à des vérifications extraordinaires des caisses et des encaisses. Dans ce dernier cas, le Ministre du Reich compétent doit être préalablement informé afin de pouvoir prendre ses mesures concernant la participation de l'Administration aux opérations. Le § 90, alinéa 3, s'applique à la désignation des mandataires.

(2) Les prescriptions ci-dessus s'appliquent également, *mutatis mutandis*, à la vérification réservée par le § 95 à la Cour des Comptes.

(1) Ajouté par la loi du 8 mars 1930,

98. — (*modifié par la loi du 8 mars 1930*). La Cour des Comptes peut, en vue de la vérification des comptes, des situations comptables ou, en général, du contrôle de la gestion financière, exiger des services tous renseignements nécessaires ainsi que l'envoi de registres et pièces et la présentation des dossiers excepté ceux des ministères. *Elle peut examiner les dossiers des Ministères du Reich avec l'assentiment du Ministre intéressé* (1).

99. — La date d'envoi des comptes et les délais dans lesquels il doit être donné suite aux remontrances sont fixés par la Cour des Comptes.

100. — (1) Doivent être communiquées sans délai à la Cour des Comptes toutes les décisions des autorités supérieures du Reich qui édictent une prescription générale concernant les recettes ou les dépenses du Reich, qui modifient ou interprètent une telle décision, qui créent ou modifient des services administratifs ou entreprises ayant un rapport quelconque avec les recettes et les dépenses du Reich.

(2) (*modifié par la loi du 8 mars 1930*). La Cour des Comptes doit être entendue avant la publication des dispositions pour l'application du budget du Reich ainsi qu'avant la publication par les Ministres du Reich des instructions générales y afférentes. Y sont assimilées, en tout état de cause, les instructions générales sur la comptabilité et sur la gestion des caisses et dépôts de stocks. Si, conformément au § 81, la Cour des Comptes a permis que la reddition du Compte (§ 66) fut remplacée par la représentation des registres et pièces justificatives, les règlements concernant la tenue des livres de caisse doivent être préalablement approuvés par la Cour des Comptes.

(3) La Cour des Comptes peut, en tout temps, faire valoir les objections auxquelles s'exposent — à son point de vue — les décisions et prescriptions ci-dessus visées.

(4) (*modifié par la loi du 8 mars 1930*). Toutes les décisions du Reichstag et du Reichsrat relatives à la reddition des comptes doivent être portées à la connaissance de la Cour des Comptes. Il en est de même pour les instructions publiées par le Ministre des Finances, pour les accords relatifs à la gestion des crédits budgétaires qu'il peut conclure avec les autres Ministres du Reich dans la mesure où ces accords ont une certaine importance quant à la reddition des comptes ainsi que pour les directives générales sur la gestion des crédits publiées par les Ministres du Reich.

101. — Sur la demande d'un Ministre du Reich ou du Reichstag, la Cour des Comptes doit donner son avis sur les questions dont la solution importe à la gestion des crédits budgétaires par l'Administration.

102. — (1) Les autorités supérieures du Reich et les services placés sous leurs ordres ou sous ceux des autorités suprêmes du Reich qui

(1) Ajouté par la loi du 8 mars 1930.

sont chargés d'exécuter le budget du Reich sont subordonnés à la Cour des Comptes pour toutes les affaires qui ressortissent à celle-ci aux termes de la présente loi. La Cour des Comptes doit assurer l'exécution de ses décisions, le cas échéant, au moyen de sanctions prévues et limitées — pour les autorités supérieures du Reich — par le § 74, alinéa 1, n° 3, de la loi sur les fonctionnaires du Reich ; elle peut également réprimer toutes incorrections dans l'exécution de ses décisions. Sur la demande de la Cour des Comptes, le Ministre du Reich intéressé doit assurer l'exécution des sanctions prononcées par elle.

(2) Les autorités des Pays et Communes chargées d'exécuter le budget du Reich doivent se conformer aux décisions prises par la Cour des Comptes pour les questions désignées à l'alinéa 1. L'exécution des décisions de la Cour des Comptes peut comporter — sur la demande de celle-ci — des sanctions prononcées par l'autorité supérieure compétente du Pays dans les limites fixées à l'alinéa 1.

103. — La Cour des Comptes doit communiquer à l'autorité administrative — afin que celle-ci y réponde et assure la suite qu'elles comportent — les remontrances auxquelles a donné lieu la vérification des comptes. Les irrégularités et infractions peu importantes au point de vue matériel ne doivent être relevées dans une remontrance que si elles ont une importance de principe ; elles peuvent aussi être signalées à l'Administration ou au comptable sans qu'une réponse soit exigée.

104. — Lorsque la vérification des comptes permet de constater des déficits et que les réponses aux remontrances ne prouvent pas que les déficits soient couverts, la Cour des Comptes doit prendre les dispositions propres à faire couvrir les déficits. La remise des déficits constatés par la Cour des Comptes ne peut avoir lieu qu'après l'avis de celle-ci. La Cour des Comptes peut renoncer à être entendue.

105. — La Cour des Comptes peut renoncer à ordonner la recette des sommes perçues en moins ou payées en trop par les caisses publiques ou le paiement des sommes payées en moins par les caisses publiques ou perçues en moins par celles-ci s'il s'agit de sommes peu importantes dont le recouvrement ou le remboursement entraînerait des formalités et des frais hors de proportion avec la somme dont il s'agit.

106. — La Cour des Comptes prévient le service qui a rendu son compte dès que la vérification de celui-ci est achevée.

107. — (1) Après la vérification des comptes présentés pour une année comptable, la Cour des Comptes doit, sous sa propre responsabilité et sans réserves, présenter des observations qui feront apparaître en particulier :

1. si les sommes relevées dans le compte budgétaire concordent, en recettes et en dépenses, avec celles qui figurent dans les comptes de caisse et si les pièces justificatives prévues par les règlements ont été produites ;

2. si et dans quelles conditions il a été dérogé au budget et aux documents annexes, dans quel cas des infractions ont été commises à l'égard des lois sur les recettes et dépenses du Reich, l'acquisition ou la gestion des biens du Reich ou des ordonnances et prescriptions administratives édictées en vertu d'une autorisation législative spéciale, dans quels cas, enfin il n'a pas été donné une suite suffisante à une remontrance de la Cour des Comptes présentée conformément au § 96, alinéa 1, nos 3 et 4;

3. les dépenses en excédent de budget et hors budget qui n'ont pas encore été approuvées par le Reichsrat et le Reichstag et les sommes qui ont été, à tort, indiquées dans le compte budgétaire comme dépenses en excédent du budget ou hors budget.

(2) Aux observations doit être joint un rapport indiquant les principales critiques qui se sont dégagées de la vérification des entreprises pourvues de la personnalité juridique (section IV a).

(3) Les erreurs d'imputation ne seront reprises dans les observations que si elles ont pour conséquence d'éviter ou de provoquer un dépassement de crédit ou s'il s'agit d'une question de principe ou d'une affaire d'une importance appréciable.

(4) La Cour des Comptes peut formuler des réserves jusqu'à ce qu'elle ait pris une décision définitive sur une question donnée ou sur une division d'un compte.

(5) Lorsque la Cour des Comptes fait usage de la faculté prévue par le § 93, ses observations sont fondées sur les documents fournis par les autorités administratives.

(6) Il sera joint aux observations un mémoire résumant les résultats principaux des vérifications.

108. — (1) La Cour des Comptes doit transmettre ses observations sur le compte budgétaire du Reich au Ministre des finances du Reich. Celui-ci les présente au Reichsrat et au Reichstag en demandant pour le gouvernement du Reich la décharge de responsabilité concernant le compte budgétaire du Reich.

(2) La décharge de responsabilité ne s'étend pas — sauf disposition contraire — aux affaires ni aux sommes au sujet desquelles des réserves ont été formulées par la Cour des Comptes (§ 107, alinéa 4). Dans ce cas, la décharge est considérée comme donnée lors de la décharge du compte budgétaire du Reich au sujet duquel la Cour des Comptes annule la réserve ou la remplace par une observation.

(3) Les comptes de la Cour des Comptes sont présentés par son Président au Reichsrat et au Reichstag pour vérification et décharge de responsabilité.

109. — (1) Après la clôture des travaux de vérification afférents à une année comptable, la Cour des Comptes — si elle n'a pas eu déjà l'occasion de le faire — doit communiquer au gouvernement les constatations faites par elle à l'occasion de sa vérification au sujet d'irréguli-

larités dans l'administration ainsi que des propositions tendant à en rendre le retour impossible, à modifier et à interpréter les lois et ordonnances (1). Le gouvernement doit prendre une délibération sur ce rapport et communiquer sa décision à la Cour des Comptes.

(2) Les parties du rapport que la Cour des Comptes a destinées à une communication simultanée au Reichsrat et au Reichstag doivent être présentées au Reichsrat et au Reichstag en même temps que la décision y relative prise par le gouvernement du Reich.

IV a. — VÉRIFICATION DES ENTREPRISES POURVUES DE LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE

110. — (1) Lorsque le Reich participe à une société pourvue de la personnalité juridique à titre d'actionnaire ou d'associé, la vérification de l'entreprise par le Reich s'effectue conformément aux prescriptions des §§ 111 à 115.

(2) Si le Reich participe à une coopérative, au sens du § 48, alinéa 1, les prescriptions ci-dessus s'appliquent *mutatis mutandis*.

111. — (1) Le Ministre du Reich compétent contrôle la participation du Reich en qualité d'actionnaire ou d'associé d'une entreprise sur le vu des documents qui lui sont adressés à ce titre, le cas échéant, sur le vu du rapport dressé par le membre du Conseil d'administration désigné par lui. Il y a lieu de joindre au rapport du membre du Conseil d'administration la documentation dont celui-ci dispose et — dans les cas prévus par le § 48, alinéas 2 et 3 — les rapports de vérification de la société fiduciaire.

(2) Le Ministre du Reich compétent — dans la limite des droits que lui confèrent, à l'égard de la société, la loi ou les statuts — doit prendre immédiatement les mesures destinées à rendre impossible le retour des irrégularités constatées.

112. — Trois mois au maximum après la clôture de l'inventaire et du bilan de la société pour l'exercice écoulé, le Ministre du Reich compétent transmet à la Cour des Comptes les documents et rapports visés au § 111 en même temps qu'il lui communique les résultats de sa vérification.

113. — (1) La Cour des Comptes contrôle la participation du Reich à la société, à titre d'actionnaire ou d'associé sur le vu des documents qui lui sont adressés conformément au § 112.

(2) La désignation de la société fiduciaire en vertu du § 48, alinéa 2, n° 2, doit être préalablement approuvée par la Cour des Comptes. Les directives de vérification doivent être fixées de concert par le Ministre du Reich compétent et le Ministre des finances du Reich. *Ajouté par la loi du 8 mars 1930* : Le Ministre compétent du Reich ou le service

(1) « et à interpréter », adjonction de la loi du 8 mars 1930.

désigné par lui est tenu, sur la demande de la Cour des Comptes, de provoquer — suivant les prescriptions du § 48, alinéas 2 et 3 — toutes les vérifications complémentaires qui paraissent nécessaires à la Cour des Comptes.

(3) La Cour des Comptes peut également, si les statuts de la société ou les accords spéciaux conclus avec celle-ci le prévoient, faire procéder — par des mandataires — dans les conditions qu'elle détermine, à la vérification des livres et des documents de la société. [*Supprimé par la loi du 8 mars 1930* : Cette autorisation disparaît si les vérifications prévues par le § 48, alinéa 2, phrase 2, ont déjà été effectuées par une société fiduciaire agréée par la Cour des Comptes suivant les directives de celle-ci ou, le cas échéant, complétées sur les points jugés nécessaires].

114. — La vérification confiée par le § 113 à la Cour des Comptes est conduite d'après les principes commerciaux. Les prescriptions des §§ 110 à 114 ne modifient pas la procédure de la vérification — confiée à la Cour des Comptes par les §§ 96 et suivants — des comptes rendus par les autorités du Reich concernant les recettes et les dépenses qui résultent pour le Reich de sa participation à une société pourvue de la personnalité juridique.

115. — La Cour des Comptes peut se dispenser de procéder à la vérification qui lui incombe en vertu du § 113. Elle peut également renoncer à la production des documents visés au § 112.

116. — (*Supprimé par la loi du 8 mars 1930*). — [Si, dans un contrat, le Reich assume les charges de dommages et intérêts qui peuvent incomber à un des contractants à l'occasion d'affaires d'une nature spéciale ou s'il se porte garant de l'exécution d'obligations contractées par un tiers, il y a lieu de stipuler au profit de la Cour des Comptes — si la nature de l'affaire n'exige pas une dérogation — le droit de vérifier l'entreprise du bénéficiaire de la garantie ou de la caution dans la mesure nécessaire à la détermination des conditions dans lesquelles le Reich pourrait être mis en cause].

117. — (*Modifié par la loi du 8 mars 1930*). — Lorsque le bénéfice net d'une entreprise est attribué au Reich pour le tout ou pour une fraction importante, la Cour des Comptes est autorisée à examiner les résultats et la gestion pour s'assurer si les intérêts du Reich ont été sauvegardés conformément aux dispositions en vigueur. Le § 45 c, alinéa 2, s'applique *mutatis mutandis*.

V. — LA COUR DES COMPTES

118. — La Cour des Comptes est une autorité suprême du Reich, indépendante vis-à-vis du gouvernement du Reich et exclusivement soumise à la loi.

119. — (1) La Cour des Comptes constitue un Collège. Sont mem-

bres de ce collège le président, le vice-président (*Stellvertreter*) qui peut être choisi parmi les directeurs — les directeurs et les conseillers.

(2) Le président du Reich — sous le contreseing du Ministre des finances du Reich — nomme le président, le vice-président, les directeurs et les conseillers ; la nomination des nouveaux conseillers est soumise à l'assentiment du Reichsrat. Les autres fonctionnaires sont nommés par le président en tant que le président du Reich n'exerce pas lui-même son droit de nomination.

(3) Les nominations sont faites sur les propositions du président s'il ne les effectue pas lui-même ou s'il ne s'agit pas de la nomination au poste de président.

120. — Ne peuvent être nommées membres de la Cour des Comptes que les personnes ayant dépassé l'âge de 35 ans. Les membres de la Cour des Comptes doivent, en règle générale, avoir obtenu le brevet de capacité au poste de juge, à un poste de l'administration supérieure ou des services techniques supérieurs du Reich ou d'un Pays. Un tiers, au moins, d'entre eux doit posséder le brevet de capacité au poste de juge.

121. — Les membres de la Cour des Comptes sont, comme tels, indépendants et soumis exclusivement à la loi. L'article 104 de la Constitution du Reich leur est applicable.

(2) Les prescriptions des §§ 126, 127, 128, n° 1, 129 de la loi sur l'organisation judiciaire dans le texte de la publication du 22 mars 1924 (*R. G. Bl.* I, p. 299) s'appliquent *mutatis mutandis* aux sanctions disciplinaires dont peuvent être frappés les membres de la Cour des Comptes et à leur mise à la retraite. Le représentant du ministère public est désigné par le Président du Reich.

(3) Les autres fonctionnaires de la Cour des Comptes sont régis par les dispositions de la loi sur les fonctionnaires du Reich en ce qui concerne les fautes de service et leur sanction sous la réserve que le président doit être considéré au sens de cette loi comme autorité suprême du Reich.

122. — Un membre de la Cour des Comptes parent ou allié en ligne directe, ou au deuxième degré en ligne collatérale, d'un Ministre ou d'un Secrétaire d'Etat ne peut participer à l'examen des affaires qui ressortissent à la compétence du dit Ministre ou Secrétaire d'Etat.

123. — Les membres de la Cour des Comptes ne peuvent appartenir au Reichstag.

124. — (1) La Cour des Comptes fixe elle-même sa procédure au moyen d'un règlement intérieur.

(2) Le règlement intérieur doit être communiqué au Reichsrat et au Reichstag.

125. — (1) Dans les cas prévus par la loi, la Cour des Comptes prend ses décisions à la majorité des membres sur toutes les affaires de

principe ou d'une importance appréciable ainsi que sur les affaires qui lui sont soumises par un de ses membres aux fins de décision. En cas de partage de voix, la voix du président est prépondérante. La moitié au moins des membres doit participer à chaque délibération.

(2) Dans les affaires qui ne concernent qu'une branche de l'administration, la délibération peut être prise par les Sénats, et non par l'Assemblée Générale des membres, s'il ne s'agit pas de questions d'intérêt général. Les prescriptions touchant l'assemblée générale s'appliquent *mutatis mutandis* aux Sénats.

Chaque membre d'un Sénat, peut, avant comme après la délibération, provoquer une décision de l'Assemblée Générale.

126. — Sont, en particulier, considérées comme questions de principe ou ayant une importance appréciable au sens du § 125 :

1. Les observations sur le résultat des vérifications annuelles ;
2. Les communications prévues par le § 109 ;
3. La rédaction de nouvelles règles générales et ordonnances ainsi que la modification de celles en vigueur ;
4. La détermination des pouvoirs conférés aux mandataires et délégués ;
5. La fixation de sanctions conformément au § 102.

VI. — DISPOSITIONS FINALES

127. — Les prescriptions de la présente loi concernant les fonctionnaires s'appliquent *mutatis mutandis* aux soldats de la force armée.

127 a. — Le Ministre des finances du Reich peut édicter des prescriptions de détail pour l'application des §§ 8 b ; 30, alinéa 2 ; §§ 45 b, 45 c, 45 d, 48, 113 et 117 (*ajouté par la loi du 8 mars 1930*).

128. — Dans la mesure où la présente loi confère au Ministre des finances du Reich la fixation d'une date ou la rédaction des règles générales ou fait dépendre de son approbation la licéité d'une mesure, les prescriptions des articles 57 et 58 de la Constitution du Reich s'appliquent aux divergences de vues entre le Ministre des finances et le Ministre du Reich intéressé. En ce qui concerne les divergences sur les questions réglées par les §§ 28, 47 et 53 ainsi que dans les cas prévus par le § 33 et s'il ne s'agit pas de questions de principe ou d'une importance appréciable, les prescriptions du § 21 s'appliquent *mutatis mutandis* à la décision du gouvernement du Reich. Dans les affaires dont il s'agit aux §§ 19, 26, alinéa 4 ; §§ 45 b, alinéas 1 et 2 ; §§ 45 c, 45 d, 59, 61, 81, 85 et 90, le Ministre des finances décide définitivement. Il en est de même dans les cas visés au § 20, si la décision n'est pas remise au gouvernement du Reich conformément à l'alinéa 1 de ce paragraphe ainsi que dans les cas prévus au § 33 à moins qu'il ne s'agisse de questions de principe ou d'une importance appréciable.

129. — Les dépenses exceptionnelles autorisées dans le budget de 1919 et les années antérieures sont considérées — au sens du § 30 — comme autorisées pour l'année comptable 1921.

130. — Les prescriptions contenues dans le budget relativement à la gestion des dépenses et recettes autorisées jusqu'à présent ne sont pas modifiées par la présente loi.

131. — (1) La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 1923 ; les prescriptions concernant la vérification des comptes s'appliqueront également aux comptes budgétaires afférents aux années comptables 1920 et 1921.

(2) Sont abrogées à la même date : la loi du 29 février 1876 concernant l'année budgétaire pour le budget du Reich (*R. G. Bl.*, p. 121), les §§ 10 à 12 de la loi du 25 mai 1873 sur la condition juridique des objets affectés à une administration du Reich pour un usage de service (*R. G. Bl.*, p. 113), la loi de contrôle du Reich du 21 mars 1910 (*R. G. Bl.*, p. 521) et du 4 avril 1915 (*R. G. Bl.*, p. 215) ainsi que les §§ 10 et 11 de la loi du 9 juin 1922 sur la fixation du budget pour l'année comptable 1922 (*R. G. Bl.*, II, p. 587).

BIBLIOGRAPHIE

I. — Ouvrages et Articles.

- ALLIX (E.). — *Traité élémentaire de science des finances* (Paris, 1927).
Ausbau des Reichshaushaltsrechts (*Magazin der Wirtschaft*, 14 février 1929, p. 217-220).
- BALL (K.). — *Einführung in das Steuerrecht* (Mannheim, 1927).
- BEGEMANN (E.). — *Die Finanzreformversuche im Deutschen Reiche von 1867 bis zur Gegenwart* (Göttingen, 1912).
- BERNHARD (Prof. G.). — *Reform des Haushaltsrechts* (*Magazin der Wirtschaft*, 14 novembre 1929, pp. 1724-28).
- BOESLER (Dr F.). — *Einsparungsvorschläge zum Reichshaushaltsplan. — Kritik einer Etatskritik* (F. A., 1929, II, pp. 174-189).
- BOUDON (R.). — *Les finances publiques de l'Allemagne* (Th. Paris, 1919).
- BILFINGER (Dr K.). — *Der Reichssparkommissar* (Berlin, 1928).
- BUCHHOLZ (P.). — *Grundriss des Haushalts-Kassen-und Rechnungswesen in Reich, Staat und Gemeinde* (Mannheim, 1929).
- CREMER (Dr). — *Betrachtungen zum bevorstehenden neuen Finanzausgleich* (*D. W. Z.*, 22 juillet 1926, pp. 661-664).
- CREMER (Dr). — *Ausblick auf die Entwicklung des Reichsetats* (*D. W. Z.*, 7 novembre 1927, pp. 1077-1079).
- DIEPENHORST (Dr Fr.). — *Die finanzrechtlichen Bestimmungen der Reichsverfassung* (F. A., 1920, II, pp. 13-22).
- DORN (H.). — *Empfiehl sich die bestehenden Grundsätze über die Bewilligung der Einnahmen und Ausgaben ... zu ändern* (Berlin, 1928).
- EHEBERG (K. Th. von). — *Grundriss der Finanzwissenschaft* (Leipzig, 1925).
- ELSTER (K.). — *Von der Mark zur Reichsmark* (Iéna, 1928).
- ERZBERGER. — *Reden zur Neuordnung des deutschen Finanzwesens* (Berlin, 1919).

- GERLOFF (Prof. Dr W.). — *Die Finanz-und Zollpolitik des Deutschen Reiches* (Iéna, 1913).
- GERLOFF (W.) und MEISEL (F.). — *Handbuch der Finanzwissenschaft* (Tübingen, 1926-1928).
- HAASE H.). — *Die Errichtung und die erste Instruction der Preussischen Ober-Rechnungskammer* (F. A., 1922, I, pp 1-75).
- HARISTOY (J.). — *Technique et politique en matière financière ; III, La préparation des mesures financières et du budget en Allemagne* (R. S. L. F., 1928. p. 407).
- HOFFMANN (W.). — *Die öffentlichen Gelder im Deutschen Reich* (Berlin, 1929).
- HOHLFELD (J.). — *Geschichte des Deutschen Reiches, 1871-1924* (Leipzig, 1924).
- HÜBRICH Dr.). — *Etats-Kassen-und Rechnungswesen, I, Staatshaushaltrecht* (Berlin, 1927).
- JESSEN (Dr A.). — *Probleme der Etatstechnik* (D. W. Z., 21 janvier 1926, pp. 47-48).
- JESSEN (Dr A.). — *Der vollkommene Haushaltsplan* (Berlin, 1929).
- JÈZE (G.). — *Traité de science des finances. — Le budget* (Paris, 1910).
- JÈZE (G.). — *Théorie générale du budget* (Paris, 1922).
- JÈZE (G.). — *Allgemeine Theorie des Budgets*. Trad. et notes du Dr F. Neumark (Tübingen, 1927).
- KOCH. — *Münzgesetzgebung* (Berlin, 1910).
- KOCH-SCHACHT. — *Münz-und Bankgesetzgebung*, 7^e édition (Berlin, 1926).
- KÖPPE (Prof. Dr H.). — *Die Veredelung der Matrikularbeiträge* (Stuttgart, 1913).
- KÜHNEMANN (Dr H. E. F.). — *Haushaltsrecht und Reichsetat* (Berlin, 1930).
- LABAND (Prof. P.). — *Le droit public de l'Empire allemand ; VI, Les finances* (Trad. S. Bouyssou). Paris, 1904.
- LAFFERRIÈRE (J.). — *Les dispositions financières des constitutions allemandes* (R. S. L. F., 1927, pp. 572 et 775).
- LAFFERRIÈRE (E.) et BATBIE (A.). — *Les constitutions d'Europe et d'Amérique* (Paris, 1869).
- LENZ (Dr). — *Die Uebertragungen der « Reste » im Reichshaushalt* (D. W. Z., 25 août 1927, pp. 794-95).
- LOTZ (Prof. Dr W.). — *Finanzwissenschaft*, 2^e éd. (Tübingen, 1929).
- LOTZ (Prof. Dr W.). — *Reform des deutschen Kassenwesens durch die Reichskassenordnung vom 6 August 1927* (F. A., 1928, II, p. 43-58).
- LÜTHER (Dr H.). — *Feste Mark, solide Wirtschaft* (Berlin, 1924).
- MANN (Prof. Dr F. K.). — *Deutsche Finanzwirtschaft* (Iéna, 1929).
- MARCÉ (V. de). — *Loi du 31 décembre 1922 sur l'administration financière du Reich. Notice et Traduction* (Annuaire de Législation Etrangère, 1924, pp. 391-337).

- MARCÉ (V. de). — La Constitution de Weimar et la législation budgétaire en Allemagne. — *Compte Rendu de l'Académie des sciences morales et politiques* (1928, 1^{er} sem., pp. 276-334).
- MARCÉ (V. de). — L'Allemagne désarmée (R. P. P. juillet 1929, pp. 5-30).
- MERING (Prof. Dr Frhr. von). — *Gedanken zur Reichsfinanzreform im Jahre 1921* (Iéna, 1921).
- MEYER (O.). — Le droit administratif allemand, II (partie spéciale), pp. 188-198 (Paris, 1904).
- MICHEL (L.). — Le régime fiscal de l'Allemagne contemporaine (*Th.* Lyon, 1923).
- MOLL (Prof. B.). — *Reichsfinanzen und neuer Haushaltsplan* (*D. W. Z.*, 4 mars 1926, pp. 187-190).
- MOOK (O.). — *Vom Kreditwesen des Reichs* (Berlin, 1930).
- MOSICH (E.). — *Einsparungsvorschläge zum Reichshaushaltsplan, 1929. Eine etatskritische Denkschrift* (*Hansabund*, Berlin, mars et avril 1929).
- MÜLLER (W.). — *Rationnelle Steuerverwaltung* (*Die Bank*, 19 juillet 1930, pp. 1123-1127).
- NEUMARK (Dr F.). — *Der Reichshaushaltsplan* (Iéna, 1929).
- NEUMARK (Dr F.). — *Zur Neuordnung des Reichshaushaltes*, Extrait de *Reich und Länder*, 1930.
- Niederbruch und Aufstieg [von einem Staatsmanne]* (Leipzig, 1921).
- PISTORIUS (Prof. Dr von). — *Der Finanzausgleich im Deutschen Reich ...* (*D. W. Z.*, 2 septembre 1926, pp. 805-808 et 9 septembre 1926, pp. 829-831).
- POPITZ (Dr J.). — *Der öffentliche Finanzbedarf und der Reichssparkommissar* (*Bank-Archiv*, 15 octobre 1930, pp. 21-25).
- RADEMACHER (Dr). — *Die Lage der Reichsfinanzen und die Aenderung der Reichshaushaltsordnung* (*Bank-Archiv*, 15 mars 1929, pp. 213-217).
- REICHARD (E.). — *Kommentar zu den Wirtschaftsbestimmungen* (Berlin, 1929).
- RESPONDEK (Dr E.). — *Die Reichsfinanzen auf Grund der Reform von 1919-20* (Berlin, 1921).
- SAEMISCH. — *Der Reichssparkommissar und seine Aufgaben* (Berlin, 1930).
- SCHACHT (Dr H.). — *Die Stabilisierung der Mark* (Stuttgart, 1927).
- SCHMOLLER (G.). — *Historische Betrachtungen über Staatsbildung und Finanzentwicklung* (*Schmollers Jahrbuch*, 33).
- SCHÜCK (Dr W.). — *Zentralismus* (*Die Bank*, 11 octobre 1930, pp. 1569-1574).
- SCHULTZENSTEIN (S.). — *Die Reichsschuldenverwaltung und ihre Aufgaben* (Berlin, 1930).

- SCHULZE (R.) und WAGNER (E.). — *Reichshaushaltsordnung* (Berlin, 1926).
- SCHULZE (R.) und WAGNER (E.). — *Reichskassenordnung* vom 6. August 1927 (R. K. O.) (Berlin, 1930).
- SCHUMANN (F.). — *Die Gesetzentwürfe zur Reichsfinanzreform von 1908 samt Denkschriftenband* (F. A., 1909, I, pp. 124-287 et die *Reichsfinanzreform*, ib., 1910, I, pp. 201-245).
- SCHWARZ (O.). — *Formelle Finanzverwaltung in Preussen und Reich* (Berlin, 1907).
- SCHWARZ (O.). — *Compte rendu du livre du Dr F. NEUMARK : Der Reichshaushaltsplan* (F. A., 1929, II, pp. 403-408).
- SEECK (Dr H.). — *Der Kampf des Deutschen Reichstags um sein Budgetrecht* (F. A., 1919, II, p. 190-232).
- SEIDLER. — *Budget und Budgetrecht* (Vienne, 1895).
- SÖLMSEN (Dr G.). — *Das deutsche Finanzwesen nach Beendigung des Weltkrieges* (Berlin, 1921).
- STARK (O.). — *Der Rechnungshof als Wahrer des Haushaltsrechts* (*Wirtschaftsdienst*, 14 juin 1929, pp. 1012-1016).
- STIER-SOMLO (Prof. F.). — *Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht* (Berlin, 1924).
- STRUTZ (Dr G.). — *Reichs- und Landessteuern im Hinblick auf die Deckung der Wehrvorlagen* (Stuttgart, 1913).
- STURMHOEFEL (K.). — *Geschichte des Deutschen Reiches* (Leipzig, 1916).
- TYSZKA (Prof. Dr C. von). — *Grundzüge der Finanzwissenschaft* (Iéna, 1920).
- Ueber den Rechnungshof mit besonderer Rücksicht auf das deutsche Reich* (*Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, XXXIII, 3, pp. 489-554).
- WACHSMANN (Dr). — *Ueber Probleme und praktische Möglichkeiten der Ersparnis im öffentlichen Haushalt* (*D. W. Z.*, 10 novembre 1927, pp. 1053-1055 ; 17 novembre 1927, pp. 1079-1081 et 1^{er} décembre 1927, pp. 1128-1131).
- WAGNER (A.). — *Finanzwissenschaft*, I (Leipzig, 1883).
- WOUTERS (M.). — *Le régime des crédits additionnels en Prusse et dans l'Empire* (*R. S. L. F.*, 1909, n° 4, pp. 533-544).
- WURM (E.). — *Die Finanzgeschichte des Deutschen Reichs* (Hamburg, 1910).
- X. . — *Les budgets en Prusse de 1862 à 1866* (Paris, 1877, Plon).
- ZITZLOFF (Oberreg.). — *Zum Finanzausgleich* (*Bank-Archiv*, 1^{er} mars 1927, pp. 258-260).
- Zum Schriftwechsel zwischen dem Reparationsagenten und der Reichsregierung* (*D. W. Z.*, 10 novembre 1927, pp. 1060-1062 et 24 novembre 1927, pp. 1109-1111).

II. — Publications périodiques.

L'Allemagne contemporaine, publiée par le Comité alsacien d'études et d'information.

Die Bank.

Bank-Archiv.

Bulletin périodique de la presse étrangère (presse allemande).

Bulletin quotidien de la presse étrangère.

Bulletin quotidien de la Société d'études et d'informations économiques.

Bulletin de Statistique et de Législation comparée.

Commission des Réparations. — Publications diverses.

Deutsche Wirtschafts-Zeitung.

Finanz-Archiv.

Frankfurter Zeitung.

Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik (Conradts Jahrbücher).

Magazin der Wirtschaft.

Revue de Science et de Législation financières.

Vierteljahrshefte zur Konjunkturforschung.

Weltwirtschaftliches Archiv.

Wirtschaftsdienst.

Die Wirtschaftskurve.

III. — Sources.

Comptes rendus sténographiques du Reichstag.

Impressions du Reichstag (projets, propositions, rapports, comptes annuels, mémoires et observations de la Cour des Comptes, Mémoires sur la Dette, etc.).

Deutscher Reichsanzeiger und Preussischer Staatsanzeiger.

Rapports de l'agent général des Payements de Réparations : 30 mai 1925, 30 novembre 1925, 15 juin 1926, 30 novembre 1926, 10 juin 1927, 10 décembre 1927, 7 juin 1928, 22 décembre 1928, 1^{er} juillet 1929, 21 mai 1930.

Reichsgesetzblatt.

Reichsministerialblatt.

Wirtschaft und Statistik, ses suppléments et cahiers spéciaux ; Cahiers trimestriels, publications séparées et annuaires de l'Office de statistique du Reich.

IV. — Abréviations.

Doc. Reichst = Impressions parlementaires (Projets, propositions, rapports).

D. R. A. = *Deutscher Reichsanzeiger und Preussischer Staatsanzeiger*.

D. W. Z. = *Deutsche Wirtschafts-zeitung*.

F. A. = *Finanz-Archiv*.

R. A. O. = *Reichsabgabenordnung* (Loi fiscale).

R. G. Bl. = *Reichsgesetzblatt*.

R. H. O. = *Reichshaushaltsordnung* (statut budgétaire).

R. S. L. F. = *Revue de Science et de Législation financières*.

R. m. Bl. = *Reichsministerialblatt*.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PRÉFACE	VII
INTRODUCTION. — Absence de codification ; le vote des dépenses ; le contrôle budgétaire ; le vote des recettes ; la lutte à propos des contributions matriculaires. L'après-guerre ; le statut budgétaire, critique de la loi de 1922 ; limitation de l'initia- tive des dépenses ; le Commissaire aux Economies	I

PREMIÈRE PARTIE

Préparation et vote du budget.

CHAPITRE PREMIER. — Loi de finances, projet de budget et budget	19
§ 1 ^{er} . — La loi de finances	19
§ 2. — Projet de budget et budget	21
CHAPITRE II. — Préparation et vote du budget	25
§ 1 ^{er} . — La préparation	25
§ 2. — Le projet devant le Reichsrat.	27
§ 3. — La discussion au Reichstag	28
§ 4. — La promulgation	31
CHAPITRE III. — Evaluation des recettes et des dépenses.	33
CHAPITRE IV. — Annualité, autorisation préalable	37
§ 1 ^{er} . — Annualité, début de l'année financière ; la gestion.	37
§ 2. — Règle de l'autorisation préalable, les budgets pro- visaires. Refus de budget	38

	Pages
CHAPITRE V. — L'unité du budget.	41
§ 1 ^{er} . — Budget extraordinaire et charges de guerre . . .	41
§ 2. — Exploitations industrielles : A. Chemins de fer ; B. Les Postes	43
CHAPITRE VI. — Le principe de l'universalité ; fonds de concours, fonds spéciaux, recettes au net, exploitations commerciales, recettes supplémentaires, frappe des monnaies . . .	48
CHAPITRE VII. — Non-affectation des recettes	52
§ 1 ^{er} . — Recettes diverses, excédents.	52
§ 2. — Impôts	54
CHAPITRE VIII. — Le principe de spécialité ; spécialisation budgétaire ; virements ; reports ; anticipations ; ressources supplémentaires	56
CHAPITRE IX. — Les dépenses supplémentaires ; budgets supplémentaires ; précautions, contrôles et sanctions.	64

DEUXIÈME PARTIE

Exécution du budget.

CHAPITRE X. — Les ordonnateurs	69
§ 1 ^{er} . — Service des dépenses : l'ordonnancement, le contrôle des dépenses extraordinaires, la comptabilité de l'ordonnancement, la distribution mensuelle des fonds . . .	70
§ 2. — Service des recettes : le ministère des finances, l'administration des impôts, le contentieux fiscal, l'administration de la Dette	74
CHAPITRE XI. — Les comptables ; le personnel, le rôle des comptables, la comptabilité	82
CHAPITRE XII. — Le mouvement des fonds	86
§ 1 ^{er} . — Centralisation des fonds	87
§ 2. — Mouvement des fonds entre caisses subordonnées . . .	88
CHAPITRE XIII. — Les opérations de trésorerie ; la dette flottante. . .	90
§ 1 ^{er} . — Ajustement des recettes aux dépenses	90
§ 2. — La dette flottante,	95

TROISIÈME PARTIE

Le contrôle du budget.

CHAPITRE XIV. — Le contrôle administratif ; contrôle pendant l'exécution du budget, le compte budgétaire, l'établissement des comptes.	97
--	----

CHAPITRE XV. — La Cour des Comptes ; compétence de la Cour, les crédits autonomes ; procédure, vérification des comptabilités, contrôle de la gestion administrative, préparation du contrôle parlementaire.	104
--	-----

CHAPITRE XVI. — Le contrôle parlementaire	111
---	-----

CHAPITRE XVII. — Le Reich et les finances locales ; répartition des tâches, le partage des ressources fiscales, le compromis fiscal.	112
--	-----

CONCLUSION. — Réformes dans l'exécution du budget, réforme du contrôle, la publicité de la gestion budgétaire, les conditions de l'équilibre, le budget extraordinaire, l'augmentation de ressources et les économies, le Reich et les Pays, l'attitude du Parlement.	119
---	-----

Ordonnance sur le service de caisse du Reich.	131
---	-----

Règlement budgétaire	147
--------------------------------	-----

Bibliographie.	181
------------------------	-----

SORTI DES PRESSES DE
L'IMPRIMERIE BARNÉOUD
A LAVAL (FRANCE)

